

سیاست و حکومت
در
ایالات متحده

دکتر محمد امجد

سیاست و حکومت
در
ایالات متحده

دکتر محمد امجد

تهران

۱۳۸۸



سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)

مرکز تحقیق و توسعهٔ علوم انسانی

علوم سیاسی ۲۸

Amjad, Mohammad
امجد، محمد

سیاست و حکومت در ایالات متحده/ محمد امجد. ـــ تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعهٔ علوم انسانی، ۱۳۸۳.

نه، ۲۶۲ ص. ـــ («سمت»؛ ۸۵۰. علوم سیاسی؛ ۲۸)

ISBN 964-459-894-6

بها: ۲۸۵۰۰ ریال.

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.

پشت جلد به انگلیسی: Mohammad Amjad. Politics and Government in the United States.

چاپ اول: زمستان ۱۳۸۳، چاپ پنجم: زمستان ۱۳۸۸.

۱. ایالات متحده ـــ سیاست و حکومت. الف. سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعهٔ علوم انسانی. ب. عنوان.

۹ س ۸ الف/ ۱۸۳ E   ۳۲۰/۹۷۳

شمارهٔ کتابشناسی ملی   ۸۳ـ۳۴۷۹۴ م



سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها (سمت)
مرکز تحقیق و توسعهٔ علوم انسانی

سیاست و حکومت در ایالات متحده

دکتر محمد امجد

چاپ اول: زمستان ۱۳۸۳

چاپ پنجم: زمستان ۱۳۸۸

تعداد: ۱۵۰۰

حروفچینی و لیتوگرافی: «سمت»

چاپ و صحافی: مهر (قم)

قیمت: ۲۸۵۰۰ ریال. در این نوبت چاپ قیمت مذکور ثابت است و فروشندگان و عوامل توزیع مجاز به تغییر آن نیستند.

نشانی ساختمان مرکزی: تهران، بزرگراه جلال آل احمد، غرب پل یادگار امام (ره)، روبه‌روی پمپ گاز، کد پستی ۱۴۶۳۶، تلفن ۲ـ۴۴۲۴۶۲۵۰.

www.samt.ac.ir   info@samt.ac.ir

سخن «سمت»

یکی از اهداف مهم انقلاب فرهنگی، ایجاد دگرگونی اساسی در دروس علوم انسانی دانشگاهها بوده است و این امر، مستلزم بازنگری منابع درسی موجود و تدوین منابع مبنایی و علمی معتبر و مستند با در نظر گرفتن دیدگاه اسلامی در مبانی و مسائل این علوم است.

ستاد انقلاب فرهنگی در این زمینه گامهایی برداشته بود، اما اهمیّت موضوع اقتضا می‌کرد که سازمانی مخصوص این کار تأسیس شود و شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۶۳/۱۲/۷ تأسیس «سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاهها» را که به اختصار «سمت» نامیده می‌شود، تصویب کرد.

بنابراین، هدف سازمان این است که با استمداد از عنایت خداوند و همّت و همکاری دانشمندان و استادان متعهد و دلسوز، به مطالعات و تحقیقات لازم بپردازد و در هر کدام از رشته‌های علوم انسانی به تألیف و ترجمهٔ منابع درسی اصلی، فرعی و جنبی اقدام کند.

دشواری چنین کاری بر دانشمندان و صاحب‌نظران پوشیده نیست و به همین جهت مرحلهٔ کمال مطلوب آن، باید بتدریج و پس از انتقادها و یادآوریهای پیاپی ارباب نظر به دست آید و انتظار دارد که این بزرگواران از این همکاری دریغ نورزند.

کتاب حاضر برای دانشجویان رشته علوم سیاسی در مقطع کارشناسی به عنوان منبع اصلی درس سیاست و حکومت در ایالات متحده به ارزش ۲ واحد تدوین شده است. امید می‌رود که علاوه بر جامعهٔ دانشگاهی، سایر علاقه‌مندان نیز از آن بهره‌مند شوند.

از استادان و صاحب‌نظران ارجمند تقاضا می‌شود با همکاری، راهنمایی و پیشنهادهای اصلاحی خود، این سازمان را در جهت اصلاح کتاب حاضر و تدوین دیگر آثار مورد نیاز جامعهٔ دانشگاهی جمهوری اسلامی ایران یاری دهند.

فهرست مطالب

عنوان	صفحه
مقدمه	۱
فصل اول: قانون اساسی ایالات متحده	۵
اختلاف نظر و وفاق در کنوانسیون فیلادلفیا	۲۲
پایان کار کنگره و تصویب قانون اساسی فدرال	۲۵
متممهای قانون اساسی ایالات متحده	۲۹
منابع	۳۱
فصل دوم: فدرالیسم در ایالات متحده	۳۴
فدرالیسم و گسترش ایالات متحده	۴۰
فدرالیسم و مسئلهٔ تقسیم کار بین دولت مرکزی و ایالات	۴۴
مجالس قانونگذاری ایالتی	۴۷
حکومتهای محلی	۴۸
حکومتهای شهری	۵۰
فدرالیستها و ضد فدرالیستها	۵۲
افزایش قدرت دولت فدرال در برابر ایالات	۵۴
تغییرات نظام فدرال در ایالات متحده	۵۷
فدرالیسم دو گانه	۵۸
فدرالیسم مشارکتی	۵۹
فدرالیسم خلّاق	۶۰
فدرالیسم جدید	۶۱
رابطه ایالات با یکدیگر	۶۲

عنوان | صفحه

عنوان	صفحه
اعتماد و اعتبار کامل	۶۲
حق شهروندی	۶۳
استرداد مجرمان	۶۳
رقابت بین ایالات	۶۴
اتحادیه بین ایالات	۶۴
منابع	۶۵
فصل سوم: افکار عمومی	۶۷
منشأ، شکل‌گیری و تأثیر افکار عمومی	۶۸
عوامل تأثیرگذار بر شکل‌گیری افکار عمومی	۷۴
رسانه‌ها	۷۵
ایدئولوژی	۷۵
نژاد	۷۶
مذهب	۷۷
جنسیت	۷۸
سن و نسل	۷۹
طبقه اجتماعی	۸۰
تأثیر افکار عمومی بر سیاست‌گذاری	۸۱
منابع	۸۴
فصل چهارم: گروههای همسود	۸۶
نقش گروههای همسود در سیاست	۸۹
تضاد منافع	۹۱
شرکت گروههای همسود در انتخابات	۹۵
گسترش و نفوذ گروههای همسود	۹۷
منابع	۹۹
فصل پنجم: احزاب سیاسی در امریکا	۱۰۱
پیدایش و توسعهٔ نظام دو حزبی در ایالات متحده	۱۰۲

عنوان	صفحه

مسئله گرایشهای ایدئولوژیک در دو حزب بزرگ امریکا ۱۱۰
وابستگی حزبی در ایالات متحده ۱۱۸
آینده احزاب سیاسی ۱۲۰
منابع ۱۲۷

فصل ششم: انتخابات ۱۳۰
شکل‌گیری نظام انتخاباتی در ایالات متحده ۱۳۳
انتخابات مقدماتی باز ۱۳۴
انتخابات مقدماتی بسته ۱۳۴
انتخابات مقدماتی ایالتی ۱۳۵
کنوانسیون ملی دو حزب ۱۳۸
برنامه‌ریزی برای پیروزی در انتخابات ۱۴۳
نظام انتخاباتی در ایالات متحده ۱۵۱
انتخابات ریاست جمهوری و مسئله هیئتهای انتخاباتی ۱۵۲
رأی‌دهندهٔ امریکایی ۱۵۵
وابستگی حزبی ۱۵۶
تعلقات قومی، مذهبی و گروهی ۱۵۷
میزان درآمد و تحصیلات ۱۵۸
جذابیت و شخصیت کاندیدا ۱۵۸
مسائل روز ۱۵۹
منابع ۱۶۱

فصل هفتم: قوه مجریه ۱۶۴
شرایط انتخاب شدن ۱۶۴
شرایط انتخاب شدن برای ریاست‌جمهوری ۱۶۵
منابع قدرت رئیس‌جمهور ۱۶۶
قانون‌گذار اصلی ۱۶۶

عنوان | صفحه

رئیس ملت ۱۶۸
فرماندهٔ کل قوا ۱۷۰
رئیس دیپلماسی کشور ۱۷۱
رئیس حزب حاکم ۱۷۴
رئیس قوه مجریه ۱۷۴
دستگاه اداری و اجرایی قوه مجریه ۱۷۶
هیئت وزیران ۱۷۷
انتخاب وزرا ۱۷۹
ادارات اجرایی ریاست‌جمهور ۱۸۲
ارزیابی رؤسای جمهور امریکا ۱۸۹
جایگاه معاون رئیس‌جمهور در نظام حکومتی امریکا ۱۹۰
جانشین ریاست جمهوری ۱۹۴
منابع ۱۹۵

فصل هشتم: کنگره یا نهاد قانون‌گذاری ۱۹۹
کرسیهای تخصیص داده شده برای هر ایالت ۲۰۰
تطورات تاریخی کنگره ۲۰۳
پیشینه طبقاتی و اجتماعی اعضای کنگره ۲۰۵
ساختار طبقاتی ۲۰۵
تحصیلات ۲۰۷
نژاد ۲۰۷
زنان ۲۰۸
عواملی که در تصویب قوانین نقش مهمی ایفا می‌کنند ۲۰۹
اختیارات کنگره ۲۱۰
قدرت کنترل منابع مالی ۲۱۰
انتخابات کنگره ۲۱۱
رابطه احزاب و کنگره ۲۱۲

عنوان	صفحه

تقسیم کار در کنگره	۲۱۵
ریاست مجلس	۲۱۶
هیئت رئیسه سنا	۲۱۸
کمیته‌های دایمی و فرعی کنگره	۲۱۹
وظایف کنگره	۲۲۰
قانون‌گذاری	۲۲۰
مراحل تصویب یک لایحه	۲۲۱
منابع	۲۲۶
فصل نهم: دیوان عالی ایالات متحده	۲۲۸
قانون اساسی و دادگاهها در ایالات متحده	۲۲۹
پویایی و خویشتنداری قضایی	۲۳۴
تفسیر قانون به عنوان ابزار سیاست‌گذاری	۲۳۵
اعضای دیوان عالی ایالات متحده	۲۴۲
چه پرونده‌هایی به دیوان عالی احاله می‌شود؟	۲۴۴
موقعیت دیوان عالی ایالات متحده	۲۴۶
دادگاههای ناحیه‌ای	۲۴۹
دادگاههای استیناف	۲۵۰
دادگاههای ایالتی	۲۵۱
دیوان عالی ایالتی	۲۵۳
منابع	۲۵۴
نتیجه‌گیری	۲۵۷

مقدمه

به‌رغم ظهور کشورهای اروپای غربی، ژاپن و چین به صورت قدرتهای بزرگ اقتصادی، ایالات متحده همچنان قدرت و نفوذ گسترده خود را حفظ کرده است.[1] بنابراین شناخت ساختار، نهادها، جامعه و حکومت آن کشور از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. هدف کتاب حاضر بررسی علمی سیاست و حکومت در ایالات متحده است. ایالات متحده کنونی همچون دیگر بخشهای دنیای جدید، از اواخر قرن پانزدهم به بعد به‌تدریج در کنترل اروپاییها در آمد و فرهنگ و ساختارهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی اروپا در آن بازسازی شد. فرهنگ فئودالی، ایستا و کاتولیک اسپانیا و پرتغال نه تنها راه توسعه در امریکای لاتین را سد کرد، بلکه باعث بازسازی نهادهای غیردموکراتیک شبه‌جزیره ایبری در این بخش از جهان شد. برعکس، فرهنگ پروتستان و عقلانیت سرمایه‌داری که از اواخر قرن هفدهم به بعد و پس از افول قدرت اسپانیا در امریکای شمالی شروع به ریشه دوانیدن کرد، باعث شکوفایی اقتصادی و بازسازی ساختارها و نهادهای دموکراتیک در آنجا شد. البته لازم به یادآوری است که هم در امریکای شمالی و جنوبی و هم در استرالیا حضور اروپاییان به قیمت قتل عام بومیان، و از میان رفتن فرهنگ و تمدن آنها تمام شد.

هدف ما در این کتاب، بررسی سیاست و حکومت در ایالات متحده است.

---

۱. با وجود این، استقلال عمل این کشورها و روسیه از ایالات متحده، به سیاست بین‌الملل پویایی خاصی بخشیده است. بررسی نظام بین‌الملل پس از فروپاشی شوروی و ظهور قطبهای جدید اقتصادی، نیازمند بررسی دیگری است.

ایالات متحده کشوری است بسیار پیچیده و نخستین سرزمینی است که در ۱۷۸۱ از سلطه استعمار خارج شد و به استقلال رسید. در ۱۷۸۷ نخستین قانون اساسی را تدوین کرد و نخستین حکومت فدرال نیز در ۱۷۸۹ در آنجا ایجاد شد. این کشور متشکل از یک نظام حکومتی فدرال مرکب از ۵۰ ایالت است، به همین جهت قدرت بین دولت فدرال و ایالات تقسیم شده است، اما قوانین فدرال بر قوانین ایالتی رجحان دارند. به همین جهت، چنانچه قوانین ایالتی در تضاد با قانون اساسی ایالات متحده و یا دیگر قوانین فدرال باشد، آن قوانین کان لم یکن تلقی می‌شوند. سه قوهٔ مقننه، قضائیه و مجریه از یکدیگر جدایند و برخلاف کشورهای اروپایی، دخالت یک قوه در امور دو قوهٔ دیگر و یا تداخل مسئولیتهای آنها با یکدیگر کمتر به چشم می‌خورد. برای روشن شدن این مطلب یادآوری می‌شود که در نظامهای پارلمانی (مانند انگلستان) یک فرد ممکن است هم عضو پارلمان باشد (قوه مقننه) و هم وزیر (قوه مجریه).

برای آنکه این جدایی سه قوه از یکدیگر باعث نشود که یکی از آنها دو قوهٔ دیگر را تحت‌الشعاع قرار دهد، نظام «کنترل و موازنه»[1] به وجود آمد. در این نظام هر قوه بر کارهای دو قوهٔ دیگر نظارت دارد و فعالیتهای آن را کنترل می‌کند. برای مثال، با آنکه رئیس‌جمهور اعضای دیوان‌عالی و دیگر قضات فدرال را برای تمام مدت عمر منصوب می‌کند، اما باید این کار را با موافقت سنا انجام دهد. به‌علاوه، مجلس نمایندگان کنترل بودجه را در دست دارد و در نتیجه می‌تواند از تخصیص دادن منابع مالی برای پروژه‌هایی که مورد توجه رئیس‌جمهورند، خودداری کند. با این همه، نکتهٔ مهم آن است که تصویب لوایح بدون امضای رئیس‌جمهور اعتباری ندارد؛ یعنی در حقیقت حق وتوی رئیس قوهٔ مجریه کارت برنده‌ای است که وی در مقابل کنگره دارد. برای بی‌اثر کردن وتوی رئیس‌جمهور رأی $\frac{۲}{۳}$ اعضای حاضر در کنگره ضروری است.

1. checks and balances

نهایتاً با آنکه رئیس‌جمهور اعضای دیوان‌عالی را (با موافقت سنا) منصوب می‌کند، این عالی‌ترین مرجع قضایی ایالات متحده می‌تواند مصوبات کنگره و احکام رئیس‌جمهور را مخالف قانون اساسی اعلام کند و جلوی اجرای آنها را بگیرد.

در کتاب حاضر، برای درک دقیق ساختارهای جامعهٔ مدنی و دولت (در سطح فدرال، ایالات و محلی) سعی شده تصویر روشنی از تاریخ، فدرالیسم، قانون اساسی، شکل‌گیری و عملکرد سه قوهٔ مقننه، مجریه، قضائیه و نیز ساختارهای جامعهٔ مدنی (در قالب گروههای همسود و احزاب) در برابر خوانندگان قرار گیرد. برای رسیدن به این هدف، فصول این کتاب به صورت زیر سازماندهی شده است: فصل اول به مسئلهٔ استقلال و قانون اساسی ایالات متحده اختصاص داده شده است. در فصل دوم فدرالیسم و تقسیم کار بین دولت فدرال و دولتهای ایالتی بررسی شده است. فصلهای سوم تا ششم به بررسی نهادهای جامعهٔ مدنی و ارتباطات آنها با یکدیگر در قالب گروههای همسود، افکار عمومی و احزاب سیاسی و نیز مسئلهٔ انتخابات می‌پردازد. سه فصل آخر نیز به بررسی ساختار قدرت، شکل‌گیری، تحولات و روابط بین سه قوهٔ مقننه، قضائیه و مجریه اختصاص داده شده است.

با وجود وقت و انرژی فراوانی که صرف تألیف این کتاب شده، به دلیل اینکه اولین متن علمی است که در این زمینه در کشور تألیف شده، دارای نارساییهای فراوانی است که امیدوارم با همت، دقت‌نظر و راهنماییهای متخصصین این مبحث و ارشادهای آنها اصلاح گردد. امیدوارم که دیگر صاحب‌نظران نیز با تألیف کتابهای دیگری دربارهٔ این مبحث، پژوهشگران و دانشجویان را یاری کنند و به غنای جامعهٔ علمی ما بیفزایند.

در پایان، لازم می‌دانم از همهٔ کسانی که در تهیه و تکمیل متن حاضر مرا یاری کرده‌اند سپاسگزاری کنم. در درجهٔ اول از تمامی دانشجویانم در ایالات متحده و ایران که با سؤالها، نظرها، و انتقادهای خود نکات تازه‌ای در ذهنم ایجاد کردند

تشکر می‌کنم. به‌علاوه، از سازمان سمت و آقای دکتر ابراهیم برزگر که پیشنهاد تألیف این کتاب را به من دادند، و نیز خانم شجاعی که مسائل پیچیدهٔ اداری مربوط به چاپ کتاب حاضر را با درایت خاصشان حل کردند، همچنین از خانم آفاق عابدینی که صبورانه زحمت ویراستاری ادبی اثر را به عهده داشتند سپاسگزاری می‌کنم. نهایتاً از خانم سارا جوادی و آقای رفعت‌نژاد که کارهای تایپی متن حاضر را به عهده داشتند متشکرم.

محمد امجد

پاییز ۱۳۸۳

فصل اول

قانون اساسی ایالات متحده

کشف اتفاقی قارهٔ امریکا در سال ۱۴۹۲ چهره جهان را دگرگون کرد. بومیان امریکا که بین ۴۰ تا ۱۳ هزار سال پیش، از آسیا وارد این قاره شده بودند، در سالهای بعد شاهد ورود بی‌وقفهٔ اروپاییها شدند. بومیان که توان مقابله با فنّاوری نظامی و بیماریهایی که اروپاییها با خود آورده بودند، نداشتند در مدت کوتاهی شکست خوردند و ناگزیر به سلطهٔ اروپاییها تن در دادند. امریکای جنوبی و مرکزی بین پرتغال و اسپانیا تقسیم شد اما امریکای شمالی به دست فرانسه، انگلیس، هلند و نروژ افتاد. اگر چه انگلیسیها دیرتر از دیگر اروپاییها به دنیای جدید پاگذاشته بودند (۱۵۸۷)، طی درگیریهای متعددی که با اسپانیا، هلند و فرانسه در سالهای ۱۵۸۸ تا ۱۷۶۴ پیدا کردند، توانستند خود را به صورت قدرت بلامنازع امریکای شمالی تثبیت کنند. انگلستان که به مدد انقلاب صنعتی و داشتن کارآمدترین ارتش و بزرگترین نیروی دریایی جهان حریفی در این نقطه از دنیا در مقابل خود نمی‌دید، ناگهان با چالش بزرگی از سوی مستعمره‌نشینان شرق ایالات متحدهٔ فعلی روبه‌رو شد. مستعمره‌نشینان که از آغاز ورود به دنیای جدید (۱۵۸۷) ضمن داشتن خودمختاری داخلی، خود را انگلیسی و سرزمینشان را بخشی از انگلستان می‌دانستند، ناگهان خود را با قوانین تبعیض‌آمیز آن روبه‌رو دیدند. پارلمان انگلستان برای جبران مخارج نظامی، که به دلیل جنگ با کشورهای مختلف اروپایی بر دوش این کشور

سنگینی می‌کرد، مالیاتهای متعددی بر مستعمره‌نشینان وضع کرد. از جملهٔ این مالیاتها می‌توان مالیات بر چای و تمبر را نام برد. مستعمره‌نشینان که به جهت ساختار خاص مستعمراتی (وجود مجالس قانونگذاری) و استقلال عمل نسبی نهادهای مستعمراتی از انگلستان، وضع مالیات را از اختیارات مجالس محلی خود می‌دانستند، با این امر به مقابله برخاستند. از سال ۱۷۷۴ به بعد، مخالفت مستعمره‌نشینان با سیاست مالیاتی جدید انگلستان باعث درگیریهای فراوانی بین آنها و نیروهای انگلیسی شد. سرسختی جرج سوم، پادشاه انگلستان، در مقابل درخواستهای مستعمره‌نشینان موجب شد که آنها در ۱۷۷۶ استقلال خود را از انگلستان اعلام کنند. با وجود اعلام استقلال ایالات متحده از سوی مستعمره‌نشینان در تاریخ ۴ جولای ۱۷۷۶، آنها تا استقلال راهی طولانی در پیش داشتند. ظرف چند ماه، تقریباً دوسوم نیروهای نظامی مستعمره‌نشینان به دست ارتش انگلستان تار و مار شدند و به نظر می‌رسید که استقلال امریکا خواب و خیالی بیش نبوده است. با این همه، مستعمره‌نشینان توانستند با بازسازی نیروهای خود به رهبری جرج واشینگتن و دریافت کمکهای نظامی ازکشورهای اروپایی، بخصوص فرانسه، به‌تدریج انگلستان را در موقعیت دفاعی قرار دهند. در بهار سال ۱۷۸۱، نیروهای مشترک مستعمره‌نشینان و فرانسویها شکست سهمگینی بر ارتش انگلستان وارد کردند. تضادهای داخلی بین جناحهای پارلمانی انگلستان نیز به نفع مستعمره‌نشینان تمام شد و سرانجام لرد شلبورن[1] که در جولای ۱۷۸۱ به نخست‌وزیری رسیده بود، با استقلال امریکا موافقت کرد.

پیروزی بر انگلیس این امید را در بین امریکاییها برانگیخت که از این پس می‌توانند حاکم بر سرنوشت خویش باشند. اما این شادمانی دیری نپایید. نتیجه انقلاب، کنفدراسیونی مرکب از ۱۳ ایالت مستقل بود. این ایالات وجوه مشترک زیادی با هم نداشتند و به علت نداشتن یک دولت مرکزی خود را درگیر مسائلی

---

1. Lord Shelborn

دیدند که قبلاً به آنها فکر نکرده بودند. راههای بین ایالات عمدتاً طولانی و پر از گل‌ولای بود و باتلاقهای وسیعی ایالات و بسیاری از شهرها را از هم جدا می‌کرد. ساختار اقتصادی ایالات نیز با هم متفاوت بود. ایالات جنوبی متکی به کشاورزی بودند و ثروت و حیات اقتصادی آنها بستگی زیادی به کار رایگان بردگان داشت. در عوض، ایالات شمالی به لحاظ صنعتی رشد بیشتری کرده بودند و به کار بردگان نیاز نداشتند. جمعیت و اندازه ایالات نیز با هم متفاوت بود. بعضی از ایالات مانند دلاوِر و کنتیکت بسیار کوچک بودند، در حالی که ویرجینیا و نیویورک بسیار وسیع و پرجمعیت بودند. به همین جهت ایالات کوچک نگران بودند که ایالات بزرگ آنها را در خود ادغام کنند.

مشکلاتی که کشور تازه استقلال‌یافته با آن روبه‌رو بود نتیجه سلطه استعمار ۱۸۰ ساله انگلیس بر آن کشور و همچنین دوران پرتلاطم انقلاب، و واکنش شتابزده آنها در ایجاد نهادهای قانونی بود که باید جایگزین ساختارهای سیاسی و قانونی دوران سلطه انگلیس می‌شد. در حقیقت مشکلاتی که امریکاییها پس از انقلاب با آن روبه‌رو بودند ریشه در قانون اساسی آن کشور داشت که در دوران انقلاب پایه‌ریزی شده بود. بنجامین فرانکلین در جولای ۱۷۷۵ اندیشه تدوین قانون اساسی را با کنگره قاره‌ای در میان نهاد. یک سال بعد، یعنی پس از اعلام استقلال، کنگره قاره‌ای کمیته‌ای را به ریاست جان دیکنسون[1] مأمور بررسی نظریات فرانکلین کرد. گزارش کمیسیون به انضمام قانون اساسی کنفدراسیون ایالات متحده تقدیم کنگره شد و سرانجام کنگره پس از ماهها مذاکره و مشاجره، در تاریخ ۱۵ نوامبر ۱۷۷۷، اصول کنفدراسیون را تصویب کرد. بنابر اصول طرح قانون اساسی، موافقت همه ۱۳ ایالت برای قانونی شدن آن لازم بود. تعدادی از ایالات بلافاصله قانون اساسی را تصویب کردند اما دلاوِر تا سال ۱۷۷۹ و مریلند تا سال ۱۷۸۱ حاضر به پذیرش آن نبودند.(۱)

---

1. John Dick...

قانون اساسی ۱۷۷۷ ایالات متحده ایجاد کشور جدید را رسمیت بخشید. در این سند تاریخی برای اولین بار از مستعمره‌های سابق به عنوان ایالات متحده امریکا نام برده شده بود. برای آنکه ایالات بتوانند ضمن همکاری با یکدیگر استقلال خود را حفظ کنند پیشنهاد شد که حکومت از نوع کنفدراسیون باشد (اصل اول). در ضمن تأکید شده بود که همهٔ ایالات «حاکمیت، آزادی و استقلال» خود را حفظ کنند (اصل دوم). با وجود همکاری ایالات در جنگ با انگلستان، هدف کنگره نه ایجاد یک کشور واحد، بلکه مجموعه‌ای از ۱۳ ایالت مختلف بود که برای «دفاع مشترک»، «سعادت همگانی» و حراست از آزادیهای ساکنان این ساختار جدید سیاسی وارد یک «اتحادیه دوستی دائمی» با یکدیگر می‌شدند (اصل دوم).

هر ایالت یک نهاد قانونگذاری به نام کنگره داشت که مرکب از دو مجلس بود و یک فرماندار که عمدتاً زیر نظر کنگرهٔ ایالتی فعالیت می‌کرد. کنگره کنفدرال مجلسی داشت که مأمور حل اختلافات بین ایالات بود و نقش دیوان‌عالی کشور را نیز ایفا می‌کرد.[۲] هر ایالت می‌توانست بین ۲ تا ۵ عضو در کنگره داشته باشد اما تنها دارای یک رأی بود، بدین جهت وسعت خاک و میزان جمعیت تأثیری بر قدرت قانونی ایالات در کنگره نداشت (اصل پنجم). کنگره در اولین دوشنبه ماه نوامبر هر سال تشکیل جلسه می‌داد و به حل و فصل امور می‌پرداخت. کنگره تنها نهادی بود که حق تشکیل ارتش، اعلان جنگ و پذیرش صلح، برقراری روابط خارجی، پذیرش سفرای خارجی، بستن پیمان با کشورهای خارجی، وام گرفتن از خارج، برقراری یک نظام پستی، تعیین اوزان و مقادیر و تنظیم روابط ایالات با سرخپوستان را داشت (اصل نهم).

بنابراین، کنگره در حقیقت هم نقش قوه مقننه را بازی می‌کرد و هم کارهای اجرایی و قضایی را به عهده داشت. کنگره توانسته بود در دوران استقلال ارتش و نیروی دریایی مقتدر و کارآمدی را تشکیل دهد، بر قویترین کشور استعماری جهان پیروز شود و یک نظام پستی کارآمد ایجاد کند.[۳] با این همه، کنگره در اجرای امور

کشور پس از استقلال درمانده بود، زیرا به علت محدودیتهایی که قانون اساسی در برابرش قرار داده بود با مشکلات زیر مواجه بود:

۱. توانایی وضع مالیات را نداشت و تنها می‌توانست از ایالات پول درخواست کند که معمولاً هم این کار بی‌نتیجه بود. «از مجموع ۱۵ میلیون و ۶۷۰ هزار دلاری که کنگره بین سالهای ۱۷۸۱ تا ۱۷۸۶ از ایالات درخواست کرد، تنها دو میلیون و ۴۱۹ هزار دلار آن پرداخت شد. اما جرُجا و کارولاینای شمالی حتی یک سنت هم نپرداختند».(۴)

۲. کنگره قدرت برقراری یک نظام پولی واحد را نداشت، زیرا ایالات برای پرداخت بدهیهای خود، بی‌مهابا به چاپ اسکناس مبادرت ورزیده بودند. نتیجه این کار تورم افسارگسیخته بود. برای مثال چای کیلویی ۲۰۰ دلار و هر دست لباس حدود دو هزار دلار بود. پولهای رایج ایالات متحده آنقدر ارزش خود را از دست داده بودند که به قول جرج واشینگتن نمی‌شد با یک گاری پول، یک گاری کالا خریداری کرد.(۵)

۳. قانون اساسی هیچ‌گونه اختیاری برای وضع قوانین تجاری به کنگره نداده بود. به همین جهت هر ۱۳ ایالت مانند ۱۳ کشور بیگانه با یکدیگر رفتار می‌کردند و تعرفه‌های سنگین بر محصولات یکدیگر می‌بستند.

۴. جایگاهی برای هیئت مجریه مشخص نشده بود. نویسندگان قانون اساسی ایالات متحده به خاطر تجربهٔ تلخی که از حاکمیت انگلستان داشتند وجود یک قوه مجریه قوی را مترادف با دیکتاتوری و از میان رفتن آزادیهای فردی و اجتماعی می‌دیدند. به همین جهت مسئله قوه مجریه را در قانون اساسی مسکوت گذاشتند و این مسئله سردرگمی عجیبی در کشور جدیدالتأسیس ایجاد کرد.(۶)

مشکلات ایالات متحده به موانع موجود بر سر راه تجارت بین ایالات، بدهی ایالات به مردم، و نبودن یک دولت مرکزی قوی مربوط می‌شد. در طول جنگ تعدادی از ثروتمندان مستعمره‌نشین مانند جرج واشینگتن، پتریک هنری،

که کنگره منتشر کرده بود خریداری کرده بودند. اما پس از جنگ نتوانسته بودند آن را به پول تبدیل کنند. به همین جهت اوراق قرضه به یک‌دهم قیمت اصلی در بازار معامله می‌شد.

به‌علاوه، بسیاری از ملّاکین و دیگر متمولین جامعه در زمینهای واقع در غرب کنفدراسیون سرمایه‌گذاری کرده بودند. دولت نیز به جای حقوق به سربازان سند واگذاری زمین در غرب کشور را داده بود. اما به علت رکود اقتصادی این زمینها روی دست صاحبان آنها ماند و نتوانست گرهی از کار آنها بگشاید.(۷) گرانی و فقر باعث نارضایتی عمومی شده بود و شورش جامعه را تهدید می‌کرد. در سال ۱۷۸۶ این بحران به اوج خود رسید. در تابستان این سال عدهٔ زیادی از بدهکاران در ایالت مساچوستس به رهبری دانیل شیز[1]، که یکی از سرداران مشهور جنگ استقلال آن کشور بود، تعدادی از ساختمانهای دولتی را در شهرهای اطراف باستن تسخیر کردند و شهر اسپرینگ‌فیلد[2] را نیز از دست نیروهای دولتی بیرون آوردند. این جنبش که به «شورش شیز»[3] مشهور است در مقابله با ارتش مزدوری که ثروتمندان تشکیل داده بودند شکست خورد. ترس افراد مرفه جامعه از گسترش این شورش به دیگر نقاط و از میان رفتن مالکیت خصوصی موجب واکنش سریع آنها شده بود.(۸)

مشکلات اقتصادی کشور نوپا و نبود یک نظام کارآمد باعث شد که کشورهای خارجی نیز با اعمال فشار بر آن تلاش کنند که بیشترین امتیازات را به چنگ آورند. در این زمینه انگلیس با توجه به مشکلاتی که ایالات متحده با آن روبه‌رو بود و نیز وابستگی‌اش به کشور مادر، قوانین تجاری ناعادلانه‌ای را به آن تحمیل کرد. به این ترتیب، اولین کشوری که از بند استعمار رسته بود بایستی در تجربه کردن استعمار نو، اولین می‌بود. اگر قبلاً امریکاییها می‌توانستند علیه قوانین ناعادلانه‌ای که دولت انگلستان در مستعمرات پیاده می‌کرد به پا خیزند، اکنون به

---

1. Daniel Shays 2. Springfield 3. Shays' Rebellion

علت تغییر شرایط چاره‌ای جز پذیرفتن آنها نمی‌دیدند. بلافاصله بعد از امضای قرارداد صلح در سال ۱۷۸۳، پارلمان انگلستان لایحه‌ای تصویب کرد که بر اساس آن تجارت امریکاییها با هند غربی باید تنها از طریق کشتیهای انگلیسی صورت گیرد. به‌علاوه، بازرگانی ایالات متحده با کانادا هم با محدودیتهای فراوانی روبه‌رو شده بود. از همه بدتر آنکه به دلیل وابستگی این کشور به انگلستان، ایالات متحده به صادرکننده مواد اولیه و واردکننده محصولات ساخته شده از انگلیس تبدیل شده بود. به گفته لافیبر «واردات [ایالات متحده] از انگلیس سه برابر صادرات به آن کشور بود. به همین جهت قیمت کالاها پایین آمد و ذخیره ارزی کشور ته کشید. نهایتاً رکود اقتصادی وحشتناکی در کشور به وجود آمد که تا سال ۱۷۸۶ به طول انجامید».(۹)

ایالات متحده در سالهای پس از انقلاب به همان وضعیتی دچار شده بود که کشورهای توسعه‌یافته کنونی آن را تجربه می‌کنند. به همان‌سان که نیازهای کشورهای توسعه‌یافتهٔ امروزی ساختارهای اقتصادی جهان توسعه‌نیافته را شکل می‌دهد، نیازهای انگلستان، ساختارهای اقتصادی خاصی در ایالات متحده پدید آورده بود که این کشور را به واردکننده مواد ساخته شده از انگلستان و صادرکننده مواد خام به آن تبدیل می‌کرد. این رابطه نابرابر، ایالات متحده را در چهارچوب تنگ توسعه‌نیافتگی و وابستگی قرار می‌داد. بسیاری از پژوهشگران مکتب توسعه‌نیافتگی مانند دوس سانتوس[1] و آندره گاندر فرنک[2] به رهایی کشورهای توسعه‌نیافته از دام وابستگی بدبین‌اند، اما برخی دیگر از پژوهشگران مانند کاردوسو[3] و فالتو[4] معتقدند که یک کشور وابسته ممکن است توسعه نیز بیابد، و به همین جهت از توسعه وابسته سخن می‌گویند.(۱۰)

تجربه ایالات متحده نشان می‌دهد که کشورهای توسعه‌نیافته محکوم به

---

1. Dos Santos 2. Andre Gunder Frank 3. F. H. Cardoso
4. Enzo Falletto

توسعه‌نیافتگی و وابستگی نیستند و با یافتن راهکارهای جدید می‌توانند به‌تدریج این دور باطل را بشکنند و در مسیر توسعه‌یافتگی گام بردارند. یکی از راههایی که ایالات متحده تجربه کرد یافتن شرکای جدید تجاری در بازار بین‌المللی بود. به همین جهت کشور نوپا قراردادهای بازرگانی متعددی با چند کشور از جمله فرانسه، هلند، پروس، اسپانیا، پرتغال، مراکش و چین امضا کرد. با وجود این، کشور جدید همچنان به انگلستان وابسته ماند.

اسپانیا هم با توجه به وضعیت وخیم اقتصادی کشور نوپا سعی کرد ناحیهٔ وسیع می‌سی‌سی‌پی را متصرف شود. به همین جهت مرزهای خود را (که گلوگاههای حیاتی غرب ایالات متحده بود) به روی آن کشور بست. امریکاییهایی که در این نواحی زندگی می‌کردند به دلیل فشارهای اقتصادی اسپانیا، بین وفاداری به ایالات متحده و حفظ منافع اقتصادی‌شان که از طریق پیوستن به امپراتوری وسیع اسپانیا تأمین می‌شد، درمانده بودند. در سال ۱۷۸۴، اسپانیاییها به ایالات متحده پیشنهاد کردند که در قبال آزادی تجارت با آن کشور، ناحیهٔ می‌سی‌سی‌پی را برای مدت ۳۰ سال در اختیار بگیرند. جان جی[1]، وزیر امور خارجه کشور جدیدالتأسیس، سعی کرد کنگره را قانع کند که با توجه به شرایط موجود به نفع ایالات متحده است که چنین معامله‌ای را بپذیرد. کنگره با اکثریت هفت رأی در مقابل ۵ رأی آن را تصویب کرد، اما برای قانونی‌شدن این معاهده بر اساس قانون اساسی کنفدراسیون، رأی مثبت ۹ ایالت لازم بود. به همین جهت این معاهده به مرحله اجرا در نیامد و بحران اقتصادی ایالات متحده وسیعتر شد.

بسیاری از بنیانگذاران ایالات متحده، بخصوص جرج واشینگتن، جیمز مدیسون و الکساندر همیلتون، دریافته بودند که اروپاییها به آن علت می‌توانند بر کشور آنها فشار بیاورند که ۱۳ ایالت، مانند ۱۳ کشور مختلف عمل می‌کنند و در نتیجه توانایی رویارویی با کشورهای توسعه‌یافته و ثروتمند دنیای قدیم را ندارند. به

---

1. John Jay

نظر این گروه، وحدت و یکپارچگی کشور و ایجاد یک حکومت مرکزیِ مقتدر به آنها اجازه می‌داد که تمامی منابع خود را یک‌کاسه کنند و از طریق تأمین نیازهای صنعتی کشور، گسترش صادرات، از میان بردن تعرفه بین ایالات، ایجاد نظام پولی واحد، توجه به نیازهای بازار بین‌المللی، و ایجاد بازار مشترک این مرحله را با موفقیت پشت سر بگذارند.(۱۱) این همان سیاستی است که بعضی از کشورهای توسعه‌نیافته از طریق ایجاد بازار مشترک و ایجاد کارتلی از تولیدکنندگان مواد اولیه (اوپک) و نیز توجه به نیازهای بازار بین‌المللی و گسترش صادرات (کره جنوبی) در پیش گرفته‌اند تا بتوانند به بهترین وجه ممکن از منافع خود دفاع کنند و در مسیر توسعه گام بردارند.(۱۲)

مشکلاتی که کشور جدید را محاصره کرده بود، باعث شد رهبران ایالات متحده در این مورد چاره‌جویی کنند. موانع اصلی توسعه در ایالات متحده جدایی ایالات از یکدیگر و اختلاف بر سر استفاده از رودهای مرزی و نبود یک دولت مرکزی بود و همین باعث می‌شد که بازرگانی بین ایالات با توجه به تعرفه‌های سنگینی که آنها روی کالاهای یکدیگر می‌بستند دچار رکود شود. قدم اول برای حل مشکلات مربوط به استفاده از رودهای مرزی را جرج واشینگتن در سال ۱۷۸۵ برداشت. در بهار آن سال، واشینگتن رهبران دو ایالت مریلند و ویرجینیا را دعوت کرد تا در مورد کشتیرانی روی رود پوتوماک[1] (که ویرجینیا و مریلند را از هم جدا می‌کند) با یکدیگر گفتگو کنند. این ملاقات در ملک شخصی جرج واشینگتن در ماونت ورنون[2] صورت گرفت و بسیار غیررسمی و دوستانه بود اما زمینهٔ همکاری بین ایالات را در امور بازرگانی فراهم کرد.(۱۳) با توجه به آنکه مشکلات بازرگانی بین ایالات فقط مربوط به ویرجینیا و مریلند نبود بلکه همه ایالات با آن درگیر بودند، مجلس قانون‌گذاری ویرجینیا درخواست کرد در این باره یک گردهمایی وسیع از تمامی ایالات در شهر آناپولیس[3] صورت گیرد.

---

1. Potomac River
2. Mount Vernon
3. Annapolis

کنفرانس آناپولیس در سپتامبر سال ۱۷۸۶ تشکیل شد، اما فقط ۵ ایالت دلاور، نیوجرسی، نیویورک، پنسیلوینیا و ویرجینیا در آن شرکت داشتند. این گردهمایی که به هدف اصلاح معایب قانون اساسی در ارتباط با بازرگانی بین ایالات صورت گرفت به خودی خود، یک شکست محسوب می‌شود، زیرا کمتر از نیمی از ایالات در آن شرکت کرده بودند. اما همیلتون با زیرکی خاصی توانست آن را به یک پیروزی مهم تبدیل کند. استدلال همیلتون بر این مبنا استوار بود که معایب موجود در قانون اساسی کنفدرال زمینهٔ رویارویی ایالات را فراهم می‌کند و مانع همکاری آنها می‌شود. به همین جهت همیلتون درخواست کرد که کنوانسیون جدیدی از تمامی ایالات در شهر فیلادلفیای پنسیلوینیا تشکیل شود و به بررسی معایب قانون اساسی و اصلاح معایب آن بپردازد. از آنجاکه همهٔ ایالات به نواقص قانون اساسی پی برده بودند، آمادگی خود را برای شرکت در این کنوانسیون اعلام کردند.(۱۴)

در ۲۱ فوریه ۱۷۸۷ کنگره ایالات متحده حمایت خود را از تشکیل این کنوانسیون اعلام کرد و بدین ترتیب به طور قانونی زمینه اصلاح قانون اساسی کنفدرال فراهم شد.

در اولین روزهای تابستان ۱۷۸۷، ۵۵ نماینده ایالات کنفدراسیون (به استثنای رودآیلند که در جلسات شرکت نکرد) در فیلادلفیا گرد آمدند. این نمایندگان از طرف فرمانداران ایالات و کنگره‌های ایالتی خود برای تجدیدنظر قانون اساسی دستچین شده بودند. این اشخاص حقیقتاً نخبگان جامعه بودند. زمانی که اکثر مردم امریکا زمیندار کوچک، دکاندار، کشاورز و برده بودند، نمایندگان حاضر در کنوانسیون عمدتاً تحصیلکرده و دارای مشاغل مهم حکومتی بودند. بیش از نیمی از آنها، یعنی ۳۱ نفر، از بهترین دانشگاههای امریکا و انگلستان مانند کمبریج[1]، هاروارد[2]، پنسیلوینیا[3]، کلمبیا[4]، ویلیام و مری[5]، و پرینستون[6] فارغ‌التحصیل

1. Cambridge 2. Harvard 3. Pennsylvania 4. Columbia
5. William and Marry 6. Princeton

شده بودند.(۱۵) اکثر این افراد وکیل، قاضی، پزشک، استاد و رئیس دانشگاه بودند. به‌علاوه، از این ۵۵ نفر، ۳۹ نفر عضو کنگره، هفت نفر فرماندار و هشت نفر از اعضای کنوانسیون قانون اساسی کنفدرال بودند.(۱۶) به گفته دای و زیگلر «حداقل ۴۰ نفر از ۵۵ نماینده بخش عمده‌ای از اوراق قرضهٔ دولتی را خریداری کرده بودند، ۱۴ نفر از آنها زمینخوار[1]، ۲۴ نفر نزولخوار و سرمایه‌گذار، ۱۱ نفر بازرگان و صاحب صنایع، و ۱۵ نفر دیگر از مالکان بزرگ بودند».(۱۷) آنچه این نمایندگان را از بقیهٔ جامعه ممتاز می‌کرد آن بود که آنها ضرورت زمانه را دریافته بودند و به منافع درازمدت کشور خود (بیش از وابستگی ایالتی) می‌اندیشیدند. به‌علاوه، زمانی که در اروپا اریستوکراسی و سلطنت حکمفرما بود و حاکمیت مردم هنوز محقق نشده بود، این اشخاص روی حاکمیت مردم، جمهوریت، ملیت، دموکراسی، حکومت محدود[2]، و نیز حکومت به عنوان یک قرارداد اجتماعی[3] تأکید می‌کردند.

اعضای شرکت‌کننده در این کنوانسیون، جرج واشینگتن را به ریاست جلسات برگزیدند و بلافاصله بحث درباره تجدید نظر در قانون اساسی را آغاز کردند. پس از چند روز شور و بررسی، نمایندگان به این نتیجه رسیدند که مشکل در خود قانون اساسی کنفدرال است و باید روی نوشتن یک قانون اساسی جدید تمرکز کنند. اما به علت اختلاف‌نظر شدید در بین اعضا، بنا شد که مذاکرات کنوانسیون کاملاً محرمانه باقی بماند و حتی نزدیک‌ترین دوستان و اعضای خانوادهٔ نمایندگان از آنچه در این جلسات می‌گذرد، کوچک‌ترین اطلاعی پیدا نکنند.

به نظر نمی‌رسید مشکلاتی که نمایندگان ایالات با آن روبه‌رو بودند قابل حل باشد و علت اصلی آن هم روحیهٔ استقلال‌طلبی همهٔ ایالات بود؛ یعنی همهٔ ایالات با وجود آنکه می‌دانستند وحدت آنها را توانمندتر خواهد کرد، ترجیح می‌دادند که استقلال خود را در برابر بقیه ایالات حفظ کنند. رویارویی ایالات با یکدیگر به دلیل

1. land speculators
2. limited government
3. social contract

ناهمگون بودن ساختارهای اجتماعی، اقتصادی، و حتی جغرافیایی بود. در مباحث کنوانسیون، ایالات بزرگ رویاروی ایالات کوچک قرار می‌گرفتند، ایالات جنوبی با ایالات شمالی (برای مسائل برده‌داری و نوع ساختارهای اقتصادی)، ایالات متمرکز بر بازرگانی با ایالات صنعتی و هر دوی آنها با ایالات متکی بر کشاورزی درگیر بودند. به‌علاوه، ایالاتی که امکان گسترش به غرب را داشتند (مانند ویرجینیا و نیوئورک) با ایالاتی که به خاطر مسائل جغرافیایی نمی‌توانستند از محدودهٔ خود پا فراتر بگذارند (مانند دلاوِر، کنتیکت و رودآیلند) با یکدیگر نزاع می‌کردند.(۱۸) به طور کلی مسئله این بود که هیچ ایالتی حاضر نبود قدرتش را به ایالات دیگر تفویض کند. اختلاف بین اعضای کنوانسیون به حدی بود که چند بار احتمال انحلال آن می‌رفت. با وجود خوش‌بینی جرج واشینگتن به موفقیت کنوانسیون، اختلافات آنقدر نگران‌کننده بود که وی اظهار داشت «احتمال زیادی وجود دارد که با هیچ یک از طرحهای پیشنهاد شده موافقت نشود. این احتمال هم وجود دارد که درگیریهای وحشتناک دیگری را در پیش داشته باشیم».(۱۹)

در میان نگرانیها و سردرگمیهای اعضای شرکت‌کننده در کنوانسیون که حتی اعتبار واشینگتن، زیرکی و عمق معلومات و دانش سیاسی همیلتون، و تجربیات فرانکلین را بی‌تأثیر کرده بود، نطق مهیج و تکان‌دهندهٔ گاورنر موریس[1]، یکی از اعضای هیئت نمایندگی ایالت ویرجینیا، مباحثات را از حقوق ایالات به مسئله وحدت بین ایالات سوق داد. گاورنر موریس که علی‌رغم ضعف بدنی و لَنگ بودن، با هیجان خود احترام همه را بر می‌انگیخت، نظر اعضای کنوانسیون را به وظیفهٔ بزرگی که در برابر تاریخ و نسلهای آینده دارند جلب کرد و از آنها درخواست کرد که تنگ‌نظریهای محلی را کنار بگذارند و به اتحاد ایالات بیندیشند: «آقایان، من به عنوان نماینده امریکا به اینجا آمده‌ام، اما به خودم اجازه می‌دهم که خود را نمایندهٔ تمامی بشریت بدانم، زیرا آنچه در این کنوانسیون می‌گذرد، بر تمامی جامعهٔ انسانی

---

1. Governor Morris

تأثیر خواهد گذاشت. متأسفانه در اطرافم می‌شنوم که ما اینجا گرد آمده‌ایم تا دربارهٔ ایالاتی که از آن آمده‌ایم چانه بزنیم. این کشور باید متحد شود».(۲۰)

جیمز ویلسون[1]، نماینده پنسیلوینیا، که از اعضای کنگره و امضاکنندگان اعلامیه استقلال و از حامیان وحدت ملی از طریق ارج نهادن به مردم (نه ایالات) بود دنباله سخن گاورنر موریس را گرفت و اضافه کرد «ارزش انسانی اتباع ایالات با پذیرفتن شهروندی ایالات متحده پایین نخواهد آمد».(۲۱)

سخنان این دو نفر باعث شد که همیلتون، جرج واشینگتن، و جیمز مدیسون که از طرفداران جدی وحدت بین ایالات بودند به میدان بیایند و زمینهٔ از میان بردن اختلافات بین نمایندگان را فراهم کنند. مسئله بسیار جالبی که در گردهمایی فیلادلفیا به وجود آمد نوع حکومت جدیدی بود که در تاریخ سابقه نداشت. تا آن زمان کشورهای مستقل یا دارای حکومت مرکزی یکپارچه بودند[2]، مانند انگلستان، فرانسه و اسپانیا، یا حکومت کنفدراسیونی داشتند، مانند سوئیس و ایالات متحده. از آنجا که اعضای کنوانسیون به استقلال داخلی ایالات پایبند بودند، تمایل نداشتند که در یک حکومت مرکزی تحلیل بروند. از طرف دیگر ساختار کنفدراسیون هم ضعفهای خود را نشان داده بود و پاسخگوی نیازهای مردم نبود. سرانجام تأسیس یک حکومت فدرال مورد توجه قرار گرفت؛ حکومتی که در آن ایالتها استقلال داخلی و قانون اساسی خود را حفظ کنند، اما در عین حال در مورد تجارت خارجی، روابط خارجی، دفاع، مالیات، مسائل پستی و ارتباطی و نیز تنظیم روابط ایالات با یکدیگر تابع حکومت مرکزی باشند.(۲۲) پذیرش این نظر شرایط را برای همکاری بین نمایندگان فراهم کرد و از آن پس مسئله فقط یافتن سازوکاری برای ایجاد یک حکومت فدرال بر اساس حفظ منافع ایالات و مردم ایالات بود.

با ورود به این مرحله از مباحثات ــ یعنی پذیرفتن دولت فدرال و حاکمیت مردم از یک طرف و استقلال داخلی ایالات از طرف دیگر ــ راه عَرضهٔ طرحهای

---

1. James Wilson 2. unitary form of government

عملی برای پیاده کردن فدرالیسم باز شد. نخستین طرح از طرف ایالت ویرجینیا به کنوانسیون پیشنهاد شد. این طرح را جیمز مدیسون تهیه کرده بود و ادموند رندالف[1]، فرماندار ۳۴ ساله ویرجینیا، به کنوانسیون ارائه داد و به «طرح ویرجینیا» مشهور است. بر اساس این طرح، قوه مقننه ایالات متحده از دو مجلس تشکیل می‌شد. اعضای مجلس اول توسط مردم انتخاب می‌شد و جمعیت هر ایالت تعیین‌کننده تعداد نمایندگان آن ایالت بود. اعضای مجلس دوم نیز توسط اعضای مجلس اول انتخاب می‌شد. این طرح قدرت را به دست ایالات بزرگ می‌داد چراکه به دلیل جمعیت زیادشان نمایندگان بیشتری به مجلس قانون‌گذاری می‌فرستادند. به همین علت، این طرح با مخالفت ایالتهای کوچک مواجه شد.

ایالتهای کوچک برای مقابله با «طرح ویرجینیا» به تکاپو افتادند تا سرانجام ویلیام پاترسون[2]، یکی از نمایندگان ایالت نیوجرسی، طرحی را پیشنهاد کرد که به «طرح نیوجرسی»[3] مشهور است. این طرح در حقیقت چیزی بجز دستکاری مختصری در قانون اساسی کنفدرال نبود. بر اساس این طرح، قوه مقننه ایالات متحده از یک کنگره تک‌مجلسی تشکیل می‌شد و هر یک از ایالات می‌توانست تنها یک نماینده در کنگره داشته باشد. قدرت کنگره افزایش می‌یافت و حق وضع مالیات را نیز به دست می‌آورد، اما قوه مجریه به یک هیئت سپرده می‌شد. این طرح به دلیل پیچیدگی آن و به علت آنکه نمی‌توانست پاسخگوی نیازهای جامعه باشد، به فاصلهٔ کوتاهی رد شد اما مباحثات برای یافتن راه‌حلی که منافع همهٔ ایالات را تأمین کند همچنان ادامه داشت. سرانجام بن‌بستِ مذاکرات نمایندگان ایالات با «طرح کنتیکت» که دکتر ساموئل جانسن[4]، نماینده آن ایالت، ارائه داد، به پایان رسید. جانسن دربارهٔ طرح خود به دیگر نمایندگان حاضر اعلام کرد:

«تا هنگامی که مباحثات به این صورت جریان داشته باشد به هیچ جایی نخواهیم

---

1. Edmond Randolph
2. William Patterson
3. New Jersey Plan
4. Samuel Johnson

رسید. برخی از سروران گرامی، ایالات را جامعه سیاسی واحدی[1] در نظر می‌گیرند و در مقابل، گروهی دیگر ایالات را جوامع سیاسی متعدد[2] تلقی می‌کنند. در مجموع، در بعضی موارد باید ایالات را به صورت واحد سیاسی و در جای دیگر، به عنوان ناحیه‌هایی مرکب از شهروندان تلقی کرد. این دو نظر به جای آنکه با هم در تضاد باشند، مکمل یکدیگرند. بنابراین در یک مجلس، ایالات باید عنوان نمایندگی را داشته باشند و در مجلس دوم مردمِ ایالات».(۲۳)

«طرح کنتیکت» که به «مصالحهٔ بزرگ»[3] مشهور است سوءظن ایالتهای بزرگ و کوچک را نسبت به هم پایان داد. بر اساس این طرح، قوه مقننه از دو مجلس تشکیل می‌شد که در یکی از آنها یعنی مجلس نمایندگان، هر ایالت به نسبت جمعیت خود در مجلس نماینده داشت و به همین دلیل نظر ایالات بزرگ را تأمین می‌کرد. از طرف دیگر برای رضایت ایالات کوچک بنا شد هر ایالت، صرف‌نظر از جمعیت، دو نماینده در مجلس سنا داشته باشد. در ضمن، برای آنکه خیال ایالات کوچک از بابت داشتن حقوق مساوی با ایالات بزرگ در خصوص تعداد نمایندگانشان در مجلس سنا آسوده باشد، در اصل پنجم قانون اساسی تأکید شد که هیچ اصلاحیه‌ای نباید این حق را از ایالات کوچک بگیرد.

در ضمن، تقسیم کار بین دو مجلس نیز به صورتی بود که مجلس سنا در بعضی موارد بمراتب بیشتر از مجلس نمایندگان اهمیت می‌یافت. مجلس نمایندگان اختیاراتش عمدتاً در امور مالی بود، در حالی که مجلس سنا در امور مختلفی مانند تأیید کارمندان عالی‌رتبه دولت، اعم از قضات فدرال، سفرا و نیز تأیید پیمانهایی که با کشورهای خارجی بسته می‌شد مداخله می‌کرد. به‌علاوه مجلس سنا حق داشت به اتهاماتی که علیه رئیس‌جمهور اقامه می‌شد رسیدگی کند.

مصالحه بین ایالات بزرگ و کوچک با دو مصالحهٔ دیگر بر سر برده‌ها و

---

1. one political society
2. so many political societies
3. great compromise

مالیات تکمیل شد. ایالات شمالی و جنوبی بر سر مسئله برده‌داری با هم مشاجره داشتند. همان‌طور که قبلاً اشاره شد، ایالات شمالی به لحاظ صنعتی توسعه‌یافته‌تر بودند و به کار برده‌ها نیازی نداشتند و به همین جهت با برده‌داری مخالف بودند. اما برده‌داری برای ایالات جنوبی مسئله‌ای حیاتی بود: این کار مجانی برده‌ها بود که به اقتصاد جنوب رونق می‌داد و رفاه برده‌داران را تأمین می‌کرد. سرانجام ایالات شمالی و جنوبی توافق کردند که ورود برده فقط تا سال ۱۸۰۸ آزاد باشد. ایالات برده‌دار تصور می‌کردند تا آن سال آنقدر برده وارد خواهند کرد که نیازی به بردهٔ جدید نباشد. از طرف دیگر، ایالات شمالی تعیین تاریخی برای پایان دادن به ورود برده را یک پیروزی اخلاقی مهم به حساب می‌آوردند و آن را قدمی به جلو برای از میان بردن نظام برده‌داری می‌دانستند. این مصالحه گرچه بر اختلافات بین شمال و جنوب سرپوش گذاشت اما مسئله را حل نکرد. این مشکل همچون آتشی زیر خاکستر باقی ماند و تنها جنگ خونین بین ایالات شمالی و جنوبی بین سالهای ۱۸۶۱ تا ۱۸۶۵ به آن پایان داد.[۲۴]

با آنکه ایالات جنوبی برای بردگان حقوق انسانی قائل نبودند، اصرار می‌کردند که برای داشتن نمایندگان بیشتر در مجلس نمایندگان، سیاهان اعم از آنکه آزاد باشند یا نباشند ـ باید جزء جمعیت ایالات به حساب بیایند. ایالات شمالی تأکید داشتند که تنها انسانهای آزاد بایستی به عنوان جمعیت ایالات به حساب آیند. سرانجام توافقی بین ایالات شمالی و جنوبی به عمل آمد که به «مصالحهٔ سه‌پنجم»[۱] مشهور است. بر این اساس هر برده در آمار ایالات سه‌پنجم یک انسان آزاد به حساب می‌آمد؛ در نتیجه، ۶۴۵ هزار برده‌ای که در ایالات جنوبی زندگی می‌کردند معادل ۳۸۷ هزار انسان آزاد به شمار آمدند و ایالات جنوبی بر آن اساس توانستند از این مسئله استفاده کنند و نمایندگان بیشتری به مجلس نمایندگان بفرستند.

---

1. the three-fifth compromise

مصالحهٔ نهایی دربارهٔ مسئله مالیات و تجارت بین ایالات صورت گرفت. بار دیگر ایالات شمالی و جنوبی بر سر این مسئله با یکدیگر درگیر شدند. ایالات شمالی که عمدتاً صنعتی بودند و از بازرگانی بین ایالات و صادرات سود می‌بردند معتقد بودند که دولت فدرال باید بتواند بازرگانی بین ایالات را تنظیم کند و، در صورت لزوم، بر صادرات مالیات وضع کند. اما ایالات جنوبی، که صادرات محصولات کشاورزی باعث کسب ثروت و رفاه آنها می‌شد، مالیات را عامل اقتدار بی‌اندازهٔ دولت فدرال به حساب می‌آوردند و معتقد بودند که دولت نباید در این امور دخالت کند. مصالحه‌ای که در این باره انجام شد آن بود که هیچ‌گونه مالیاتی بر بازرگانی بین ایالات تعلق نگیرد اما بازرگانی باکشورهای خارجی شامل مقررات مالیاتی شود.[(۲۵)]

پس از این مصالحه‌ها، موضوع تفکیک قوا و حدود و اختیارات قوهٔ مجریه پیش آمد که بدون هیچ‌گونه مشکلی حل شد. برای جلوگیری از تمرکز قدرت در دست یک بخش از دولت بنا شد سه قوهٔ مجریه، قضائیه و مقننه مستقل از یکدیگر عمل کنند. اصل موازنه قوا و استقلال سه قوه از یکدیگر که ریشه در نوشته‌های منتسکیو[۱][(۲۶)] دارد باعث پویایی بیشتر در زمینه عملکرد هر سه قوه و افزایش کیفیت کار آنها می‌شود. این روش که به نظام «کنترل و موازنه» مشهور است به کنگره اجازه می‌دهد که از طریق کنترل امور مالی (در مجلس نمایندگان) و داشتن قدرت تأیید یا رد صلاحیت اشخاصی که توسط رئیس‌جمهور برای عالی‌ترین مناصب فدرال پیشنهاد می‌شوند (در مجلس سنا) از تمرکز قدرت در دست قوه مجریه جلوگیری کند. از طرف دیگر رئیس‌جمهور می‌تواند اعضای دیوان‌عالی کشور را (با تأیید مجلس سنا) منصوب کند. به‌علاوه، رئیس‌جمهور حق وتوی لوایح را نیز دارد. دیوان‌عالی کشور ایالات متحده نیز به علت آنکه داور منازعات بین رئیس‌جمهور و قوه مقننه و تفسیرکننده قانون اساسی است، در امور کشور از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.

---

1. Charles Montesquieu

در خصوص قوه مجریه بنابر این شد که اختیارات این قوه به رئیس‌جمهور سپرده شود. از آنجا که به لحاظ بزرگ بودن کشور و مشکلات ارتباطات بین ایالات، امکان انتخابات مستقیم در این باره تقریباً غیرممکن می‌نمود، مقرر شد یک هیئت انتخاباتی[1] رئیس‌جمهور را به طور غیرمستقیم برگزینند. تعداد اعضای هیئت انتخابات بایستی مساوی تعداد اعضای کنگره در هر ایالت باشد. بدین‌ترتیب که ایالات اعضای هیئت انتخاباتی را تعیین می‌کردند و اعضای این هیئت رئیس‌جمهور را.

اختلاف نظر و وفاق در کنوانسیون فیلادلفیا

اختلاف نظر بین نمایندگان ایالات بسیار شدید بود و این اختلافات چندبار زمینه را برای فروپاشی کنوانسیون فیلادلفیا فراهم کرد. اما مدیریت و جذبهٔ جرج واشینگتن باعث شد که اعضای حاضر مذاکره درباره قانون اساسی را دوباره از سر گیرند. نگاهی به مباحث کنوانسیون فیلادلفیا حاکی از وجود تمایلات غیردموکراتیک و حتی ضددموکراتیک در بین نمایندگان است. مسئله اساسی آن بود که منشأ حاکمیت کجاست؟ نمایندگان حاضر در کنوانسیون، که با توجه به حقوق طبیعی انسانها که جان لاک[2] از آن به عنوان «حق زندگی، حق آزادی، و حق مالکیت» یاد می‌کند، حاکمیت را از آنِ مردم می‌دانستند و هدف حکومت را ایجاد نظم در جامعه برای حفظ منافع مردم تلقی می‌کردند.(۲۷) به همین جهت آنها رضایت مردم را اساس حاکمیت اعلام کردند. به همین علت است که نخستین جملهٔ «مقدمه» قانون اساسی ایالت متحده با عبارت «ما مردم ایالات متحده» شروع می‌شود.

دربارهٔ اینکه معیار رضایت مردم چیست و چگونه می‌توانند نهادها و ساختارهای حکومتی را ایجاد کنند نظرهای مختلفی وجود داشت. گاورنر موریس

---

1. electoral college
2. John Locke

رأی مستقیم مردم را بهترین معیار برای سپردن حاکمیت به دست آنها می‌دانست و پیشنهاد می‌کرد که شرکت فعالانهٔ مردم در انتخابات بهترین ضامن حقوق آنهاست زیرا برای حفظ منافعشان همواره خواهند کوشید تا بهترین نامزدها را انتخاب کنند.(۲۸) از آنجاکه به علت ابتدایی بودن وسایل نقلیهٔ آن زمان و نبودن یک نظام نظارتی کارآمد، امکان تقلب ــ بخصوص در انتخابات ریاست‌جمهوری ــ زیاد بود، تعدادی از نمایندگان پیشنهاد می‌کردند که فرمانداران ایالات و یا اعضای کنگره رئیس‌جمهور را انتخاب کنند. نمایندگان، همچون تامس هابز[۱]، فیلسوف سیاسی مشهور انگلیسی، مردم را ذاتاً شریر و فزونخواه می‌دانستند و معتقد بودند که آنها حاضرند منافع دیگران را برای خود فدا کنند. بنابراین تأکید می‌کردند که یک شرّ لازم به نام حکومت می‌بایستی ایجاد شود تا جلو هرج و مرج را بگیرد.(۲۹)

اما به نظر نمایندگان، هدف اصلی حکومت باید حفظ نظام مالکیت باشد؛ به عبارت درست‌تر، منافع زمینداران و صاحبان صنایع و بازرگانان باید حفظ شود. دربارهٔ انگیزه‌های اقتصادی نمایندگان حاضر در گردهمایی فیلادلفیا، برخی از پژوهشگران از جمله چارلز بیرد[۲] معتقدند که هدف کنگرهٔ فیلادلفیا حفظ منافع زمینخواران غرب کشور، سفته‌بازان و بازرگانان بود. وی نتیجه‌گیری می‌کند این گروه قانون اساسی را نیز در جهت حفظ منافع طبقاتی‌شان تدوین کردند.(۳۰)

به رغم آنکه منافع اقتصادی تدوین‌کنندگان قانون اساسی فدرال را نمی‌توان انکار کرد، باید توجه داشت که شرایط تاریخی اجازهٔ نوشتن قانون اساسی کارآمدتری را نمی‌داد. اولین قانون اساسی مدوّن جهان زمانی نوشته شد که اریستوکراسی بر اروپا حاکم بود، اما اثری از نفوذ این اندیشه در قانون اساسی ایالات متحده مشاهده نمی‌شود. موضوع برده‌داری هم، اگرچه یکی از کاستیهای مهم این سند حقوقی است، اما زمینهٔ از میان رفتن آن با گذاشتن محدودیت زمانی ورود برده (۱۸۰۸) فراهم شد. به‌علاوه درخصوص وابستگی طبقاتی شرکت‌کنندگان

درکنوانسیون باید اشاره کرد که آنها نخبگان مالی و فکری جامعه بودند و طبیعتاً قانون اساسی را عمدتاً (نه کاملاً) در جهت حفظ منافع خودشان تدوین کردند. اما این بدین معنا نیست که منافع گروههای اجتماعی دیگر را فدا کرده باشند. از آن مهم‌تر آنکه در حالی که مسئله مالکیت به عنوان یک اصل خدشه‌ناپذیر به رسمیت شناخته شده بود، ممکن نبود از نمایندگان انتظار داشت که پیشنهاد لغو مالکیت را بدهند.

در خصوص ارتباط مالکیت با دموکراسی اختلاف نظر زیاد بود. البریج جری[1]، از اعضای هیئت نمایندگی ایالت مساچوستس، از زیاده‌رویهای حکومت دموکراتیک و حکومت عوام هراسان بود و به همین دلیل قانون اساسی را امضا نکرد. گاورنر موریس برای دموکراسی ارزش چندانی قائل نبود اما اعتقاد داشت که مردم برای حفظ منافع شخصی‌شان هم که شده بهترین نامزدها را انتخاب خواهند کرد. جیمز مدیسون، که به پدر قانون اساسی مشهور است، از دیکتاتوری اکثریت، هرج و مرج‌طلبی عوام، و بی‌نظمی واهمه داشت و معتقد بود که مالکان بهترین مدافع آزادیها در جامعه خواهند بود. بنجامین فرانکلین ۸۲ ساله، برعکس، معتقد بود که خصلتهای خوب و توجه به منافع جمع را که در توده‌ها وجود دارد نباید دست کم گرفت. جیمز ویلسون حقوق مردم را برتر از حقوق ایالات و نخبگان جامعه می‌شمرد و معتقد بود که مردم باید مستقیماً رئیس‌جمهور را تعیین کنند. به‌علاوه، او مسئله مالکیت را به عامل اصلی حفظ نهادهای حکومتی و آزادی جامعه نمی‌دانست.(۳۱) گاورنر موریس نگران بود که چنانچه همهٔ اشخاص حق رأی داشته باشند، امکان دارد بی‌زمینها آرای خود را به ملّاکین بفروشند. با وجود تلاش زمینداران بزرگ، اصلی که حق شرکت در انتخابات را منحصر به مالکان زمین می‌دانست ، به تصویب نرسید. در عوض ایالات اجازه یافتند شرایط مشارکت در انتخابات را خود تعیین کنند.(۳۲)

---

1. Elbridge Jerry

پایان کار کنگره و تصویب قانون اساسی فدرال

روز ۲۶ جولای ۱۷۸۷ مباحثات مربوط به قانون اساسی پایان یافت و به شکل ۲۶ قطعنامه درآمد و به یک کمیتهٔ ۵ نفری به نام «کمیته جزئیات»[1] سپرده شد تا آنها را به صورت یک مجموعهٔ قانونی منسجم در آورد. پس از دو هفته تعطیلی، نمایندگان بازگشتند و بر اساس گزارش کمیتهٔ جزئیات به نوشتن قانون اساسی ایالات متحده پرداختند و سرانجام در ۱۳ سپتامبر همان سال، متن نهایی این سند تاریخی، که به دست گاورنر موریس نوشته شده بود، به جرج واشینگتن که ریاست کنگره قانون اساسی را به عهده داشت سپرده شد. دو روز بعد قانون اساسی رسماً توسط ۳۹ نفر از اعضای حاضر امضا شد. البریج جری، جرج میسون و ادموند راندالف (فرماندار ویرجینیا) حاضر به امضای متن قانون اساسی نشدند. همیلتون به دلیل انجام مأموریتی در محل کنوانسیون حضور نداشت اما مشتاقانه طرفدار امضای آن بود. در عوض ۱۳ نماینده که عمدتاً از ایالات نیویورک، ویرجینیا و کارولاینای شمالی بودند با اعتراض به متن نهایی قانون اساسی، پیش از ۱۵ سپتامبر فیلادلفیا را ترک کرده بودند.

در جلسهٔ نهایی کنگره در روز ۱۵ سپتامبر تصمیم گرفته شد که قانون اساسی به کنگره ایالات متحده که در آن زمان در شهر نیویورک تشکیل جلسه می‌داد فرستاده شود. کنگره نیز این سند را بدون اعمال هیچ‌گونه تغییری امضا کرد. نخست بنا بود که قانون اساسی را برای تصویب به مجالس ایالتی بفرستند. اما از آنجا که خطر مخالفت این نهادهای قانونگذاری با متن قانون اساسی می‌توانست مانع موفقیت آن شود، آن را به کنوانسیونهای ایالتی فرستادند. در ضمن بنا شد که در صورت موافقت ۹ ایالت از ۱۳ ایالت با قانون اساسیِ فدرال، این قانون قابل اجرا شود.

قانون اساسی جدید با مشکل قانونی بودن مواجه بود، زیرا نمایندگان تنها

حق اصلاح آن را داشتند اما آنها قانون اساسی کنفدرال را کاملاً کنارگذاشته بودند و حقوق ایالات تا حدّ زیادی زیر پا گذاشته شده بود. به‌علاوه تمامی مباحث و مذاکرات به طور سرّی انجام شده بود و هیچ کس از چند و چون گفتگوهای کنگره فیلادلفیا اطلاعی نداشت. از آن مهم‌تر، قانون اساسی جدید تمامی اصول کنفدراسیون، بخصوص استقلال عمل آنها را از میان می‌برد.(۳۳) اما نمایندگانی که متن نهایی قانون اساسی را امضا کرده بودند این ریسک را پذیرفته بودند که ممکن است متهم به نقض قانون اساسی کنفدراسیون شوند. هنگامی که قانون اساسی جدید برای تصویب در اختیار ایالات قرارگرفت مباحث پرشوری دربارهٔ آن مطرح شد. طرفداران تصویب قانون اساسی که به فدرالیست[1] مشهورند، اعلام می‌کردند که این سند تاریخی تنها راه پیروزی بر مشکلات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ایالات است. در عوض گروه مخالف که ضدفدرالیست[2] خوانده می‌شوند ادعا می‌کردند که قانون اساسی جدید با اصول آزادی، اعلامیه استقلال، اصول جمهوری‌خواهی، و دموکراسی در تضاد است و یک چهارچوب حقوقی اریستوکراتیک و ضدانقلابی به شمار می‌آید.(۳۴) مشهورترین ضدفدرالیستها که از رهبران انقلاب امریکا به‌شمار می‌آمدند عبارت بودند از پتریک هنری، ریچارد هنری لی، ساموئل اَدِمز، جرج میسون و البریج جری.

نکته جالب در رویارویی فدرالیستها و ضدفدرالیستها آن است که ایالات کوچک مانند نیوجرسی، دلاوِر، کنتیکت، جورجا و مریلند قانون اساسی جدید و اصول فدرالیسم را با شور و اشتیاق پذیرفتند، در حالی که ضدفدرالیستها در ایالتهای بزرگ مانند نیویورک، ویرجینیا و کارولاینای شمالی نیرومندتر بودند.

اگر بخواهیم نقش طبقات اجتماعی را در خصوص مسئله فدرالیسم بررسی کنیم، خواهیم دید که فدرالیستها عمدتاً صاحبان صنایع، زمینداران بزرگ و مهاجران مرزنشین بودند که چشم امیدی به سوی غرب امریکا داشتند. به گفتهٔ یک

---

1. federalist
2. anti-federalist

پژوهشگر امریکایی، ضدفدرالیستها افراد فقیرتر جامعه، خرده ملّاکین و کسانی بودند که در شهرهای کوچک زندگی می‌کردند و در نتیجه سودی از وحدت ایالات نمی‌بردند. وی سپس می‌افزاید «اعضای این گروه اجتماعی به دلیل مقررات مالی موجود نمی‌توانستند در رأی‌گیری شرکت کنند و سرمای زمستان اجازه فعالیت گسترده برای رساندن صدایشان به گوش دیگران را نمی‌داد و به همین جهت کاری بجز دندان قروچه کردن از دستشان بر نمی‌آمد».[(۳۵)]

اما موضع همهٔ گروههای ضدفدرالیست به علت وضعیت طبقاتی آنها نبود. بسیاری به دلیل تخطی نمایندگان کنگره از وظیفهٔ اصلی‌شان، یعنی تجدیدنظر در قانون اساسی کنفدرال، محدود شدن قدرت ایالات و بخصوص بی‌توجهی نمایندگان کنگره فیلادلفیا به حقوق شهروندان به آن اعتراض داشتند. در بین کسانی که به مسئله اخیر اعتراض داشتند باید از پتریک هنری و ریچارد هنری لی نام برد. تلاشهای این دو شخص و پافشاری مردم سه ایالت مساچوستس، ویرجینیا و نیویورک سرانجام باعث شد که کنگره قول افزودن لایحهٔ حقوق شهروندان را به عنوان نخستین متمم قانون اساسی به مردم ایالات متحده بدهد.

به هر جهت انتخابات برای نمایندگان کنوانسیونهای قانون اساسی در پاییز سال ۱۷۸۷ شروع شد. تعداد نمایندگان کنوانسیونهای ایالات با یکدیگر تفاوت داشت. مثلاً در دلاوِر تعداد نمایندگان ۳۰ نفر بود ولی در مساچوستس ۳۵۵ نفر. بیشتر ایالات در پاییز و زمستان ۱۷۸۷ و ۱۷۸۸ انتخابات برای کنوانسیون قانون اساسی را انجام دادند و تا جون ۱۷۸۸، ۹ ایالت قانون اساسی ایالات متحده را به تصویب رسانده بودند. با آنکه تصویب قانون اساسی توسط ۹ ایالت آن را قابل‌اجرا می‌کرد، اما از آنجا که دو ایالت مهم ویرجینیا و نیویورک حاضر به تأیید آن نبودند، قانون اساسی از مشروعیت چندانی برخوردار نبود.[(۳۶)]

برای حل این بحران، فدرالیستها در این دو ایالت دست به ابتکارهای جالبی زدند. در ویرجینیا، رهبران فدرالیستها یعنی جیمز مدیسون، جان مارشال (سومین رئیس دیوان عالی کشور ایالات متحده) و ادموند رندالف (فرماندار ویرجینیا) برای

جلب نظر مردم ایالت با رهبران ضدفدرالیستها یعنی ریچارد هنری لی، پتریک هنری، جیمز مونرو (که بعداً رئیس‌جمهور شد) و جرج میسون به مناظره پرداختند و از آن پیروز بیرون آمدند. در این مناظره جیمز مدیسون با مهارت و زیرکی خاصی توانست ناطق زبردست، یعنی پتریک هنری، را شکست داده و کفه ترازو را به نفع فدرالیستها سنگین کند. با آنکه جرج واشینگتن از اعضای کنوانسیون نبود، اما در پشت پرده اعضای کنوانسیون را به دادن رأی مثبت به قانون اساسی تشویق می‌کرد. سرانجام قانون اساسی در ایالت ویرجینیا با ۸۹ رأی موافق در مقابل ۷۹ رأی مخالف به تصویب رسید.

در ایالت نیویورک مبارزه بسیار سخت‌تر و پرتلاطم بود. الکساندر همیلتون که از نفوذ ضدفدرالیستها درکنوانسیون آگاه بود برای تغییر جوّ سیاسی این ایالت به جیمز مدیسون و جان جِی نوشتن مقالاتی دربارهٔ فدرالیسم را پیشنهاد کرد. این سه نفر در مجموع ۸۵ مقاله را تحت عنوان «مقالات فدرالیست»[1] در روزنامه‌های نیویورک منتشر کردند. این مقالات که به نامهای مستعار شهروندی از نیویورک[2] و پوبلیوس[3] منتشر می‌شد یکی از منابع ماندگار دربارهٔ مبحث فدرالیسم است و در جلب حمایت مردم نیویورک و تعدادی از نمایندگان کنوانسیون نقش بسزایی داشت.(۳۷) با این همه، آراء موافقان و مخالفان بسیار به هم نزدیک بود؛ به این معنی که ۳۰ نفر از نمایندگان کنوانسیون ایالت نیویورک به قانون اساسی رأی موافق دادند و ۲۷ نفر از آنها با آن مخالفت کردند.

در پی موافقت ایالت نیویورک با قانون اساسی زمینه اجرای آن فراهم شد. دو ایالت کم‌اهمیت رودآیلند و کارولاینای شمالی در رأی‌گیری شرکت نکردند؛ اما پس از انجام اولین انتخابات ریاست‌جمهوری و تهدید به اعمال تعرفه‌های سنگین علیه این دو ایالت، آنها موافقت خود را با قانون اساسی اعلام کردند.

---

1. Federalist Papers
2. A Citizen of New York
3. Publius

با پیوستن ایالتهای نیویورک و ویرجینیا به گروه فدرالیستها، قانون اساسی ایالات متحده جان تازه‌ای یافت و عصر جدیدی در زندگی این کشور آغاز شد. کنگره کنفدراسیون در ماه اکتبر ۱۷۸۸ زمینه انحلال خود و بازکردن راه برای انتخابات جدید را فراهم کرد. آخرین تصمیمات کنگره کنفدراسیون عبارت بودند از انتخاب شهر نیویورک به عنوان پایتخت موقت ایالات متحده و تعیین اولین چهارشنبه ژانویه برای برگزیدن هیئتهای انتخاباتی. در ضمن بنا شد که هیئتهای انتخاباتی در اولین چهارشنبه فوریه همان سال در ایالتهای خود برای انتخاب رئیس‌جمهور رأی‌گیری کنند و سرانجام اولین چهارشنبه ماه مارچ را به مراسم سوگند رئیس‌جمهور اختصاص دهند.

نخستین انتخابات طبق قرار قبلی انجام شد و نمایندگان کنگره در ۴ مارچ ۱۷۸۹ در تالار فدرال[1] وال استریت اولین نشست خود را آغازکردند و در ۶ اپریل همان سال آرای هیئتهای انتخاباتی در جلسه مشترک مجلس نمایندگان و سنا قرائت شد. هیئتهای انتخاباتی جرج واشینگتن را به اتفاق آرا به ریاست‌جمهوری برگزیدند و جان ادمز با اکثریت آرا مقام معاونت ریاست‌جمهوری را عهده‌دار شد.(۳۸) برای تسریع جریان کارها، کنگره بلافاصله حدود اختیارات قدرت، و وظایف دو قوهٔ مجریه و قضائیه را مشخص کرد. به علاوه لایحه حقوق همان‌گونه که قول داده شده بود در سمینار همان سال تهیه شد.

متممهای قانون اساسی ایالات متحده

موضوع بسیار مهم دربارهٔ قانون اساسی ایالات متحده این است که به گفتهٔ بسیاری از پژوهشگران، این قانون یک چهارچوب حقوقی زنده[2] است و با تغییر شرایط و با توجه به نیازهای جامعه تغییر می‌یابد، بدون آنکه چهارچوب آن عوض شود. سازوکاری که در این مورد به کار می‌رود افزودن متممهایی است که طی دو قرن

---

1. Federal Hall 2. a living document

گذشته قانون اساسی را با نیازهای جامعه همگون کرده است. اصل پنجم قانون اساسی تأکید می‌کند هنگامی که $\frac{۲}{۳}$ اعضای هر دو مجلس کنگره و یا $\frac{۲}{۳}$ اعضای مجالس ایالتی با افزودن متممهایی به قانون اساسی موافق باشند این کار امکان‌پذیر است. در ضمن چنانچه $\frac{۳}{۴}$ اعضای کنوانسیون ایالتها نیز چنان درخواستی کنند، متمم مورد نظر به صورت بخشی از قانون اساسی در می‌آید و لازم‌الاجراست. از ۲۷ متمم قانون اساسی ایالات متحده ۲۵ متمم آن توسط کنگره پیشنهاد و تصویب شده و تنها متمم بیست و یکم توسط مجالس ایالتی درخواست شد و با رأی مستقیم مردم حالت قانونی پیدا کرد.[۳۹]

۱۰ متمم اول توسط نخستین کنگره ایالات متحده به تصویب رسید. مهم‌ترین این متممها لایحهٔ حقوق شهروندان بود (متمم اول) که در آن آزادی مذهب، اجتماعات و مطبوعات به رسمیت شناخته شده بود. به طور کلی این اصلاحیه از حقوق شهروندان و ایالات در برابر دولت فدرال دفاع می‌کند و از مداخله دولت فدرال در جهت محدودکردن آزادیهای فردی و اجتماعی جلوگیری به عمل می‌آورد.

متمم یازدهم نیز دولت فدرال را از احضار ایالات به دادگاههای فدرال منع می‌کند.

سه متمم ۱۳، ۱۴ و ۱۵ پس از جنگ داخلی امریکا (۱۸۶۰-۱۸۶۵) به تصویب رسید و تمرکز آن روی حفظ حقوق سیاهپوستان آن کشور بود. متمم شانزدهم تأکید می‌کرد که مالیات بر درآمد نوعی مالیات مستقیم است و باید برای بهبود وضع ساکنان ایالات به آنها برگردانده شود. متمم دوازدهم تأکید می‌کرد که انتخاب رئیس‌جمهور و معاونت او باید جدا از هم صورت گیرد. تا آن زمان هر کس که بیشترین رأی را به دست می‌آورد به ریاست جمهوری و نفر دوم (از لحاظ تعداد آرا) به عنوان معاون رئیس‌جمهور انتخاب می‌شدند. متمم هفدهم نیز یک قدم بزرگ در جهت دادن حق انتخاب سیاستمداران به شهروندان بود. تا سال ۱۹۱۳ که متمم اخیر به تصویب رسید، کنگره ایالتی نمایندگان هر ایالت را برای عضویت در سنای

ایالات متحده تعیین می‌کرد. بر اساس متمم سیزدهم مردم می‌توانستند مستقیماً سناتورهای ایالت خود را تعیین کنند.

متمم هجدهم (۱۹۲۰) تولید، خرید و فروش مشروبات الکلی را ممنوع اعلام کرد. این متمم باعث شد که گانگسترها کنترل تولید، واردات و توزیع مشروبات الکلی را در دست گیرند. سرانجام در سال ۱۹۳۳، اصلاحیهٔ بیست‌ویکم مجدداً خرید و فروش و پخش مشروبات الکلی را آزاد اعلام کرد. اصلاحیهٔ نوزدهم (۱۹۲۰) به زنان حق رأی می‌داد و اصلاحیه بیستم، روز بیستم ژانویه را روز آغازکار رئیس‌جمهور و اعضای منتخب کنگره اعلام می‌کرد.

اصلاحیهٔ بیست‌ودوم (۱۹۵۱) دوران ریاست جمهوری هر فرد را به دو دوره چهارساله محدود می‌کرد. اصلاحیه بیست‌وسوم به ساکنان واشینگتن (پایتخت امریکا) اجازه می‌داد که در انتخابات ریاست جمهوری شرکت کنند. اصلاحیه بیست‌وچهارم، قانون مالیات انتخاباتی را از میان می‌برد و به همه شهروندان اجازه می‌داد که بدون توجه به آنکه مالیات خود را پرداخته باشند یا نه، در انتخابات شرکت کنند.

اصل بیست‌وپنجم موضوع جانشینی رئیس‌جمهور را کاملاً شخصی می‌کرد. اصل بیست‌وششم به تمامی شهروندان ایالت متحده اجازه می‌داد که بدون هیچ مانعی در انتخابات شرکت کنند. نهایتاً، اصل بیست‌وهفتم که در سال ۱۹۹۲ به تصویب رسید، حقوق و پاداش اعضای کنگره را مورد بررسی قرار می‌داد.

منابع

1. Sidlow, Edward and Beth Henschen, *America at Odds*, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1998, pp. 35-36.
2. Ferguson, Robert and Dean McHenry, *The American Federal Government*, N.Y., McGraw-Hill Book Co. 1967, p. 50.
3. Sidlow and Henschen, *Ibid.*, p. 37.
4. Ferguson and McHenry, *Ibid.*, p. 52.

5. La Feber, Walter, *The American Age: The United States Foreign Policy at Home and Abroad Since 1750*, New York: Norton and Company, 1989, p. 24.

6. Redford, E. et al., *Politics and Government in the United States*, New York, Harcourt Brace and World Inc., 1965, pp. 77-78.

7. Dye, Thomas and Harmon Ziegler, *The Irony of Democracy*, Belmont, Brook/ Cole Publishing Co., 1990, pp. 22-26.

8. *Ibid.*, p. 26.

9. La Feber, *Op. cit.*, p. 28.

10. Gunder Frank, Andre, *Dependent Accumulation and Underdevelopment*, New York, Monthly Review Press, 1979. Ronald Childcots, *Theories of Development and Underdevelopment*, Boulder and London, Westview Press, 1984.

11. Sidlow and Henschen, *Op. cit.*, pp. 36-38; Ferguson and McHenry, *Op. cit.*, pp. 50-60.

۱۲. مدنی، امیرباقر، *استراتژی توسعه اقتصادی: مقایسه دولتهای ایران و کره جنوبی*، تهران، انتشارات آذر، ۱۳۷۶.

۱۳. در مورد مشکلات قانون اساسی کنفدراسیون ایالات متحده و تلاشهای جرج واشینگتن برای ترغیب دیگر بنیان‌گذاران ایالات متحده برای تجدید نظر در آن نگاه کنید به:

Washington, George, *Letters on the Constitution*, Boston: The Old South Association, N. D.

14. Greenberg, Edward and Benjamin Page, *The Struggle for Democracy*, New York, Longman, 1997, pp. 32-37.

15. Padoer, Paul, *Living US Constitution*, New York: New American Library, 1968, pp. 12-25.

16. Ferrand, Max, *The Framing of the Constitution*. New Haven, Yale University Press, 1926, pp. 60-62.

17. Dye and Ziegler, *Ibid.*, p. 31.

18. *Ibid.*, pp. 67-70.

19. Rienow, Robert, *American Government in Today's World*, Boston, D. C., Heath and Company, 1959, p. 27.

20. *Ibid.*, p. 27.

21. *Ibid.*, p. 28.

22. Rossiter, Clinton, *The Grand Convention*, New York, McMillan, 1966, pp. 44-46.

23. Ferguson and McHenry, *Ibid.*, p. 61.

۲۴. برینگتون، مور، *ریشه‌های اجتماعی دیکتاتوری و دموکراسی*، ترجمه حسین بشیریه، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، ص ۱۷۲-۱۷۳.

25. McDonald, Forrest, *Why the People: The Economic Origins of the Constitution*, Chicago,

University of Chicago Press, 1958, pp. 48-52.

26. Curtis, Michael, *The Great Political Theories*, Vol. 1, New York, Avon Books, 1981, pp. 417-418.
27. *Ibid.*, p. 250.
28. Redford et al., *Op. cit.,* p. 89.
29. *Ibid.*, pp. 305-312.
30. Beard, Charles, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States,* New York McMillan Press, 1993, pp. 73-77.
31. *Ibid.*, p. 89.
32. Hockett, Homer, *The Constitutional History of the United States*, New York, McMillan, press 1968 pp. 206-207.
33. *Ibid.*, p. 184.
34. Dye and Ziegler, *Ibid.*, p. 47.
35. Beard, *Ibid.*, p. 16.
36. Dye, Thomas, *Politics in America*, Upper Saddle River, Prentice Hall, 1999, p. 83.
37. Madison, James, Alexander Hamilton and John Jay, *The Federalist*, New York, Modern Library, 1937.
38. Ferguson and McHenry, *Op. cit.,* p. 71.
39. Sidlow and Henschen, *Op. cit.,* pp. 46-48.

فصل دوم

فدرالیسم در ایالات متحده

فدرالیسم عالی‌ترین شکل همگرایی است. نظریهٔ همگرایی در آخرین سالهای بین دو جنگ جهانی توسط دیوید میترانی[1] مطرح شد ولی یک دهه طول کشید تا این نظریه به صورت یک پارادایم در جامعهٔ علمی جابیفتد. این نظریه، همکاری بین کشورها در زمینه‌های مختلف را عامل از میان رفتن اختلافات و سرآغاز همکاری گسترده آنها می‌داند. به طور کلی، دیوید میترانی معتقد است که همکاری در یک زمینه باعث همکاری در زمینه‌های دیگر خواهد شد. برای توضیح این مسئله، میترانی از واژه ریشه‌دوانیدن[2] استفاده می‌کند. برای مثال همکاری دو کشور در زمینه نفت ممکن است به همکاری آنها در زمینه حمل و نقل دریایی، بیمهٔ بازاریابی، محیط زیست و غیره منجر شود.

پژوهشگران زیادی مانند دیوید میترانی، از سالهای ۱۹۵۰ به بعد به بررسی و توسعه نظریهٔ همگرایی پرداختند. آنها معتقد بودند که دولتهای ملی عامل اختلاف بین کشورها بوده و در نتیجه تنش‌زا هستند. بنابراین با از میان رفتن یا کمرنگ شدن مرز بین کشورها امکان همکاری بین مردم و نهادهای این کشورها بیشتر خواهد شد.(۱) ارنست هاس[3] همگرایی را حالتی می‌داند که در آن چند واحد مستقل وفاداری خویش را به مرکز جدیدی منتقل می‌کنند که صاحب یا دارای

1. David Mitrany
2. ramification
3. Ernst Haas

همان اختیارات باشد و یا درخواست آن اختیارات را بکند.(۲) اتزیونی پا را از آن فراتر می‌گذارد و همگرایی را حالتی می‌داند که وحدت سیاسی کامل شده باشد و واحد ایجاد شده حق به کاربردن خشونت را نیز داشته باشد.(۳)

فعلیت یافتن این نظریه را در جریان تشکیل و تداوم فدرالیسم در ایالات متحده می‌توانیم ببینیم. نخست آنکه همکاری چند ایالت در زمینه حمل و نقل دریایی و استفاده از رودهای مرزی مانند پوتوماک و هادسن[1] باعث همکاریهای گسترده بین آنها شد. دیگر آنکه تلاش برای برداشتن مالیات بر واردات ایالات زمینه‌ساز گفتگو دربارهٔ مسائلی شد که اعضای کنفدراسیون با آنها روبه‌رو بودند. به‌علاوه در زمینهٔ واگذاری اختیارات به یک مرکز جدید نیز دیدیم که ایالات بخشی از اختیارات خود را به مرکز جدید، یعنی دولت فدرال، سپردند و دولت فدرال اختیار تصمیم‌گیری در زمینه روابط بین ایالات، سیاست خارجی، تجارت بین ایالات و وضع مالیات را به دست آورد. در عوض، ایجاد این نهاد جدید به ایالات اجازه داد که از طریق ایجاد یک نظام پولی واحد و از میان برداشتن تعرفه‌های گمرکی پا در راه توسعهٔ اقتصادی بگذارند و به همین دلیل با ایجاد این نهاد موافقت کردند. و سرانجام در زمینهٔ حق به کار بردن خشونت توسط نهاد همگرا که اتزیونی به آن اشاره می‌کند شایان ذکر است که این تعریف با آنچه ماکس وبر از خصایص دولت می‌داند مطابقت دارد. ماکس وبر دولت را تنها نهاد اجتماعی می‌داند که حق انحصاری داشتن و به کار بردن ابزار خشونت را دارد.(۴) اگرچه ایالات عضو کنفدراسیون دارای ارتشی ملی بودند که توانست استعمار نیرومند انگلیس را شکست دهد، اما وظیفهٔ آن فقط حفاظت از مرزهای کشور بود و ربطی به حفظ امنیت داخلی نداشت. به همین جهت بود که شورش شیز توسط یک ارتش مزدور که ثروتمندان ایالت مساچوستس تشکیل داده بودند شکست خورد و ایالات دیگر حاضر به فرستادن نیروهای خود برای درگیری با شورشیان نبودند.

---

1 Hudson

به هر جهت در جریان تشکیل حکومت فدرال در ایالات متحده، هم ایالات و هم دولت فدرال حق ایجاد و به کار بردن ابزار خشونت را به دست آوردند. ایالات حق برخورداری از نیروی پلیس، واحدهای شبه‌نظامی [1] و گارد ملی را داشتند و دولت فدرال حق ایجاد ارتش و نیروی دریایی را به دست آورد. به علاوه در زمینهٔ حفظ حقوق شهروندان و قضیه متخلفان، ایالات دادگاههای محلی و ایالتی را تأسیس کردند و دولت فدرال سرپرستی عالی‌ترین مراجع قضایی، یعنی دادگاههای فدرال و در رأس آن دیوان عالی کشور را به عهده گرفت.

با توجه به نظریهٔ همگرایی، فدرالیسم نوعی حکومت است که در آن اختیار اداره کشور به دو واحد مجزا سپرده شده، یکی خود ایالات و دیگری دولت مرکزی.[(۵)] حقوق و مسئولیتهای ایالتها و دولت فدرال در قانون اساسی ایالات متحده، متممهای آن، تصمیمات رؤسای جمهوری و نیز احکامی که از طرف دیوان عالی این کشور صادر شده مشخص گردیده است. بخش هشتم اصل یکم قانون اساسی ایالات متحده به کنگرهٔ آن کشور (یعنی به دولت فدرال) اجازه انجام کارهای زیر را می‌دهد:

۱. وضع مالیات
۲. وام گرفتن و ضرب سکه
۳. ایجاد دستگاه قضایی
۴. قانون‌گذاری و اجرای قوانین
۵. نظارت بر روابط بازرگانی بین ایالات و تجارت خارجی
۶. ایجاد سازمان پستی
۷. ایجاد ارتش و نیروی دریایی
۸. سیاست‌گذاری خارجی
۹. حفاظت از مرزها

---

1. militia

۱۰. برقراری نظام اوزان و مقادیر
۱۱. ایجاد نهادهای تأمین اجتماعی
۱۲. ایجاد نظام بانکی
۱۳. ثبت شرکتها
۱۴. تخصیص بخشی از زمینهای کشور برای مصارف عمومی.

البته اختیارات دولت فدرال به آنچه در بالا ذکر شد خلاصه نمی‌شود. پاراگراف آخر اصل یکم قانون اساسی تأکید می‌کند که کنگره حق دارد «تمامی قوانینی راکه برای اجرای موارد ذکر شده لازم و شایسته بداند به تصویب برساند». این بند که به «بند لازم و شایسته»[1] مشهور است دست دولت فدرال را در تصویب قوانینی که برای اداره کردن ایالات متحده لازم است باز می‌گذارد.

از آنجاکه ایالات متحده دارای حکومت فدرالی است، یعنی اداره امور کشور بین دولت فدرال و ایالات تقسیم شده، ایالات نیز دارای اختیاراتی ویژه‌اند. از جمله این اختیارات، موارد زیر قابل ذکر است:

۱. برگزاری انتخابات
۲. تنظیم امور بازرگانی درون‌ایالتی[2]
۳. سازمان دادن به حکومتهای محلی
۴. تدوین و اصلاح قانون اساسی ایالتی
۵. ایجاد دادگاههای محلی و ایالتی
۶. ایجاد نهادهای آموزشی و صدور مجوز برای امور مختلفی مانند گواهینامهٔ رانندگی، مجوز کسب و غیره.

علاوه بر این اختیارات، قانون اساسی ایالات متحده به ایالات اجازه می‌دهد که نقش مهمی در ادارهٔ امور داشته باشند. در متمم دهم، که به نحو روشنی حدود و اختیارات دولت فدرال و ایالات را مشخص می‌کند آمده است که «اختیاراتی که

---

1. necessary and proper clause
2. intrastate

توسط قانون اساسی به ایالات متحده (یعنی دولت فدرال) واگذار نشده باشد و یا ایالات از داشتن آنها منع شده باشند به ایالات و یا به مردم واگذار می‌شود».

بدین ترتیب، ایالات در امور داخلی و تدوین قانونهای ایالتی و محلی تا جایی که با قانون اساسی ایالات متحده و اصل جمهوریت در تضاد نباشد آزادند. این مسئله پویایی خاصی به ایالات می‌دهد و آنها اجازه می‌یابند دست به ایجاد ساختارهای درونی خود بزنند، ساختارهایی که ممکن است متضاد با ساختارهای ایالات دیگر باشد اما ناقض قانون اساسی ایالات متحده نباشد. برای مثال، ایالت نوادا که یک ایالت خشک و بی‌آب و علف مانند کویرهای ایران است به علت داشتن اختیار انتخاب ساختارهای اقتصادی خاصی که به رونق ایالات کمک کند، قماربازی را در این ایالت آزاد اعلام کرده است. این مسئله باعث شده که ایالت نوادا به مرکز قماربازی ایالات متحده و یکی از مراکز عمده قماربازی جهان تبدیل شود. شهرهای لاس وگاس[1] و رینو[2] به همین علت ظرف مدت کوتاهی توانستند با مونت‌کارلو به رقابت بپردازند و حتی آن را پشت سر بگذارند. یا مثلاً در همین ایالت قوانین ازدواج، طلاق و ثبت شرکتهای بازرگانی پیچیدگی ایالات دیگر را ندارد و به همین جهت بسیاری از مردم ایالات دیگر برای استفاده از این مزایای منحصر به فرد به ایالت نوادا می‌روند.

علاوه بر اختیارات ویژهٔ ایالات و دولت فدرال، هر دو این نهادها اختیارات دیگری دارند که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. وضع مالیات
۲. وام گرفتن و خرج کردن در راه رفاه عامه
۳. ایجاد نهادهای قضایی
۴. صدور اجازه تأسیس بانکها و شرکتهای خصوصی
۵. اجرای قوانین مربوط به ورشکستگی

---

1. Las Vegas 2. Reno

۶. ایجاد سازمانهای تأمین اجتماعی

بدین ترتیب هم ایالات و هم دولت فدرال حق ایجاد سازمانهای تأمین اجتماعی و یا داشتن نهادهای قضایی را دارند بدون آنکه به حاکمیت یکدیگر خدشه‌ای وارد کنند.

البته باید توجه داشت که ایالات در برخی موارد اجازه مداخله ندارند، زیرا در آن صورت حاکمیت دولت فدرال به مخاطره می‌افتد. از جمله موارد زیر را می‌توان ذکر کرد:

۱. ضرب سکه و چاپ اسکناس

۲. بستن مالیات بر واردات یا صادرات

۳. بستن معاهده با کشورهای خارجی

۴. وضع قوانین مخالف با قوانین دولت فدرال

۵. ایجاد ارتش و نیروی دریایی

البته مواردی نیز وجود دارد که دولت فدرال قادر به انجام آن نیست که از آن جمله موارد زیر قابل ذکر است:

۱. نقض حقوق شهروندان و ایالات

۲. بستن مالیات بر صادرات

۳. تبعیض قائل شدن بین ایالات در امور مربوط به بازرگانی و مالیات

۴. تغییر مرز ایالات بدون اجازهٔ آنها

علاوه بر اینها، مواردی وجود دارد که نه دولت فدرال و نه ایالات می‌توانند آنها را انجام دهند که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. محدود کردن آزادیهای فردی و اجتماعی

۲. تدوین قوانینی که اشخاص را به دلیل جرمهایی که قبلاً مجاز بوده، مجازات کنند. (قانون عطف به ماسبق)

۳. بخشیدن القاب اشرافی (مانند دوک، شوالیه و غیره) به اشخاص

مشخص شدن مرز اختیارات دولت فدرال و ایالات، چه در اموری که به

انجام آن مجازند و چه مواردی که از آن منع شده‌اند، هم به حفظ حقوق شهروندان و ایالات کمک می‌کند و هم از مداخله دولت فدرال و ایالات در امور یکدیگر جلوگیری می‌کند. برای مثال اگر ایالات می‌توانستند واحد پولی جداگانه‌ای داشته باشند یا دولت فدرال می‌توانست بدون اجازهٔ ایالات مرزهای آنها را تغییر دهد مشکلات فراوانی بر سر گردش امور کشور ایجاد می‌شد. با وجود این، برای حفظ یکپارچگی کشور، قوانین فدرال قوانین برتر ایالات متحده به شمار می‌آیند. این مسئله که در بند دوم اصل ششم قانون اساسی ایالات متحده از آن به صراحت یاد شده تأکید می‌کند که «قانون اساسی ایالات متحده و دیگر قوانین دولت فدرال «قوانین برتر این سرزمین»[1] به شمار می‌آیند و قضات در تمامی ایالات باید خود را ملزم به اجرای آنها بدانند و تمامی قوانینی را که با آنها در تعارض باشند کان لم یکن تلقی کنند». به دلیل برتری قوانین دولت فدرال بر قوانین ایالتی، چنانچه هر یک از ساکنان ایالات متحده به دادگاههای فدرال شکایت کند مبنی بر اینکه قانونی که بر اساس آن در یک ایالت محکوم شده در تضاد با قوانین فدرال است و قاضی این امر را تصدیق کند، حکم دادگاه ایالتی باطل اعلام می‌شود.(۶)

فدرالیسم و گسترش ایالات متحده

فدرالیسم باعث گسترش ایالات متحده به سمت غرب و پیوستن سرزمینهای جدید به آن شد. این بدان علت بود که مردم سرزمینهای مجاور می‌توانستند با حفظ قوانین خود (تا آنجا که با قوانین امریکا در تضاد نباشد) به عضویت آن درآیند. این مسئله باعث شد که در پایان قرن نوزده، ایالات متحده در شرق و غرب همسایه‌ای بجز اقیانوس نداشته باشد. البته گسترش ایالات متحده به سمت غرب گرچه امکان دستیابی آن را به سرزمینهای جدید و منابع عظیم زیرزمینی فراهم می‌کرد، به قیمت جان سرخپوستان تمام می‌شد. جنگهای امریکاییها با بومیان همواره با پیروزی

---

1. supreme laws of the land

سفیدپوستان تمام می‌شد و سرخپوستان هر روز بیش از پیش به حاشیهٔ جامعه رانده می‌شدند و مجبور به زندگی در سرزمینهای بسته می‌شدند. قتل عام سرخپوستان و وادارکردن آنها به پذیرفتن مذهب مسیحیت و زبان انگلیسی باعث از میان رفتن فرهنگ غنی سرخپوستان امریکا و ایجاد بحران روحی در میان آنها شد. آنهایی که زنده ماندند کسانی بودند که تا اندازه‌ای توانستند خود را با آداب سفیدپوستان وفق دهند. البته در چهار دههٔ گذشته، آگاهی و توجه به شرایط زندگی سرخپوستان، فرهنگ آنها، و نیز ستمی که بر آنها رفته بیشتر شد.[۱]

موضوع بسیار مهم دربارهٔ توسعهٔ سرزمین ایالات متحده رشد سریع جمعیت آن کشور و خصلت ماجراجویی مردم آن بوده است. در قرون هجده و نوزده امریکاییها به سرعت زاد و ولد می‌کردند و هر خانواده بین ۱۰ تا ۱۲ بچه داشت. به گفته والتر لافیبر اگر به علت افزایش سریع جمعیت در ایالات متحده نبود، سه قدرت استعماری انگلیس، فرانسه و اسپانیا می‌توانستند در امریکای شمالی همزیستی مسالمت‌آمیز داشته باشند.[(۷)] افزایش سریع جمعیت امریکاییها را اندرو کندی[۲]، عضو مجلس نمایندگان ایالت ایندیانا در سال ۱۸۴۰، به بهترین وجهی بیان کرده است «مردم سرزمین ما به علت زاد و ولد سریع در همه جهات گسترش یافته‌اند. به غرب بروید و یک مرد و همسر ۱۸ ساله‌اش را ملاقات کنید. پس از ۳۰ سال که به این خانواده سر بزنید به جای دو نفر ۲۲ نفر را خواهید دید».[(۸)]

جمعیت ۱۳ مستعمره‌ای که ایالات متحده را تشکیل دادند در سال ۱۶۹۰ فقط ۲۰۶ هزار نفر بود اما صد سال بعد ساکنان ایالات متحده ۴ میلیون نفر بودند.[(۹)] افزایش جمعیت و تحرک سریع امریکاییها باعث پیشروی آنها به سوی غرب و پیوستن سرزمینهای جدیدی بدان می‌شد. در سال ۱۷۷۹ سرزمین کنتاکی

---

۱. البته هدف این کتاب بررسی زندگی سرخپوستان امریکا نیست و این موضوع نیاز به کتابی مستقل دارد. اما علاقه‌مندان می‌توانند در این مورد به کتاب *فاجعه سرخپوستان امریکا*، نوشته دی براون، ترجمه محمد قاضی، مراجعه کنند.

2. Andrew Kennedy

فقط ۲۰۰ مستعمره‌نشین داشت اما شش سال بعد تعداد این افراد به ۳۰ هزار نفر رسید. در آن زمان بین خانواده‌های امریکایی کاربرد اصطلاح «جوان به سمت غرب برو»[1] رایج بود. یعنی خانواده‌ها جوانهایشان را تشویق می‌کردند که به سمت غرب بروند و در سرزمینهای جدید مستقر شوند. با گسترش جمعیت، مردم این مستعمره‌نشینها درخواست عضویت در ایالات متحده را می‌کردند.

در سال ۱۷۸۱، جمعیت ۴ میلیونی ایالات متحده در تعداد زیادی شهر و شهرک و روستا پراکنده بود. جمعیت بزرگترین شهر این کشور یعنی فیلادلفیا در آن زمان ۴۰ هزار نفر بود، اما جمعیت شهرهای دیگر از آن بسیار کمتر بود. برای مثال جمعیت شهرهای نیویورک، باستن و بالتیمور به ترتیب ۲۳ هزار نفر، ۱۸ هزار نفر و ۱۳ هزار نفر بود.(۱۰) جمعیت ایالات متحده هر ۳۰ سال ۳۳ درصد رشد نشان می‌داد و همزمان با آن، حرکت از مناطق روستایی و شهرهای کوچک به شهرهای بزرگ افزایش می‌یافت. در سال ۱۹۲۰، اندکی بیش از ۵۰ درصد جمعیت امریکا شهرنشین بودند ولی ۵۰ سال بعد، یعنی در سال ۱۹۷۰، ۲۰ درصد دیگر به جمعیت شهرنشینان اضافه شد. امروزه ۸۵ درصد از مردم امریکا در نقاط شهری زندگی می‌کنند. به علاوه بیش از ۶۲ درصد جمعیت امریکا در ۲۱۲ شهر بزرگ و اندکی بیش از ۷۵ درصد امریکاییها در ۲۵ شهر بزرگ متمرکز شده‌اند.(۱۱)

ایالات متحده که در زمان استقلال از ۱۳ ایالت تشکیل شده بود، پس از تصویب قانون اساسی این کشور در سال ۱۷۹۰، به تدریج سرزمینهای جدیدی را جذب کرد. ایالتهای مین[2] و ورمانت[3] در سال ۱۷۹۱، ایالت تنسی[4] در سال ۱۷۹۶ و ایالت اوهایو در سال ۱۸۰۲ به آن پیوستند. خرید سرزمین وسیع لوئیزیانا[5] در سال ۱۸۰۳ و جنگ با مکزیک به امریکا اجازه داد که تا منتهاالیه جنوب غربی و غرب کشور را تصرف کند. با پیوستن ایالتهای نیومکزیکو[6] و اریزونا[7] به خاک این

---

1. young man go west.
2. Maine
3. Vermont
4. Tennessee
5. Louisiana
6. New Mexico
7. Arizona

کشور در سال ۱۹۱۲، ایالات متحده دارای ۴۸ ایالت پیوسته شد. پیوستن ایالات آلاسکا در سال ۱۹۵۸ و هاوایی در سال ۱۹۵۹ به این کشور اجازه داد که به خارج از سرزمینهای پیوسته‌اش نیز گسترش یابد. به طور کلی سرزمینهای جدیدی که پس از استقلال به این کشور پیوستند یا از طریق ایجاد مهاجرنشین در غرب این کشور (تنسی و میشیگان)، یا از طریق خرید سرزمینهای جدید (لوئیزیانا و آلاسکا)، یا از طریق جنگ (تگزاس، اریزونا، نوادا و کالیفرنیا) به دست ایالات متحده افتادند.

بند سوم اصل چهارم قانون اساسی ایالات متحده شرایط پیوستن سرزمینهای جدید به این کشور را مشخص می‌کند. بر این اساس سرزمینهایی که می‌خواهند به ایالات متحده بپیوندند باید دارای مرزهای مشخص و قانون اساسی باشند و نظام جمهوری را بپذیرند. در صورت داشتن این شرایط، هر سرزمین می‌تواند از کنگره ایالات متحده درخواست پیوستن به آن کشور را بکند. با تصویب کنگره، سرزمین متقاضی به عضویت ایالات متحده در می‌آید و به عنوان ایالت جدید به رسمیت شناخته می‌شود. تا پایان قرن هجدهم پیوستن به ایالات متحده بدون هیچ مشکلی انجام می‌شد، اما پس از الحاق ایالت اوهایو در سال ۱۸۰۲، کنگره برای سرزمینهایی که تقاضای پیوستن به ایالات متحده را داشتند شرایط جدیدی گذاشت. برای مثال کنگره در سال ۱۸۹۶ عضویت ایالت یوتا[1] را با این شرط پذیرفت که آن ایالت تعدد زوجات را غیرقانونی اعلام کند و مدارس دولتی را غیرمذهبی کند.[2]

علاوه بر ۵۰ ایالتی که در حال حاضر اعضای رسمی ایالات متحده‌اند، سرزمینهایی وجود دارند که به طور غیررسمی بخشی از آن کشور به حساب می‌آیند، بدین معنی که ساکنان این سرزمینها تبعهِ ایالات متحده محسوب می‌شوند و از همان امکانات برخوردارند. تعدادی از جزایر اقیانوس آرام، مانند فیجی[3] و

---

1. Utah

۲. اکثر اهالی یوتا عضو فرقه مورمون‌اند و تعدد زوجات را فریضه‌ای دینی می‌دانند.

گوام[1] و بعضی از جزایر دریای کارائیب، مانند جزایر ویرجین[2]، از جملهٔ این سرزمینهایند. مهمترین جزیره‌ای که دارای این وضعیت حقوقی است پورتوریکو[3] است که مردم آن بین استقلال و پیوستن به ایالات متحده بلاتکلیف مانده‌اند. این سرزمینها در مجموع جامعهٔ مشترک‌المنافع ایالات متحده را تشکیل می‌دهند.[4]

پایتخت ایالات متحده، یعنی شهر واشینگتن، وضعیت ویژه‌ای دارد. این شهر که در ناحیه کلمبیا در ساحل رود پوتوماک واقع است، نه شرایط یک ایالت مستقل را دارد و نه به ایالات دیگر پیوسته است و تلاش بعضی از سیاستمداران مانند جسی جکسون[5] برای دادن شخصیت حقوقی مستقل بدان به جایی نرسیده است. این شهر یک شهردار انتخابی دارد اما ادارهٔ کل ناحیه به دست یک کمیسیون سه نفره است، که توسط رئیس‌جمهور و با تأیید سنا منصوب می‌شوند. این ناحیه در مجلس نمایندگان و سنا نماینده‌ای ندارد. نکتهٔ بسیار جالب آنکه، مردم این شهر تا سال ۱۹۶۱ نمی‌توانستند در انتخابات ریاست‌جمهوری شرکت کنند و تنها پس از تصویب متمم بیست‌ویکم قانون اساسی ایالات متحده، در آن سال توانستند با داشتن ۳ رأی الکترال به کاندیدای مورد علاقهٔ خود رأی بدهند.

فدرالیسم و مسئلهٔ تقسیم کار بین دولت مرکزی و ایالات

فدرالیسم را باید نظام تقسیم قدرت و همکاری بین بخشهای مختلف یک حکومت دانست. در این نظام، تقسیم قدرت بین سه نیروی مجریه، مقننه و قضائیه صورت نمی‌گیرد بلکه اداره امور در سطح ملی، ایالتی، شهری و حتی واحدهای درون‌شهری با مشارکت و همکاری بین مردم و نمایندگان آنها و یا اشخاصی که منصوب می‌شوند انجام می‌گیرد. اما همواره مسئولان امر در مقابل مردم پاسخگویند و برای تثبیت خود مجبورند به بهترین وجه ممکن وظایف خود را انجام دهند. به همین

1. Guam 2. Virgin Islands 3. Puerto Rico 4. Commonwealth
5. Jessie Jackson

جهت در این نوع حکومت مسئولان خادم شهروندان‌اند و نه رؤسای آنها. در صورت نارضایتی مردم از مسئولان، این اشخاص مجبور به کناره‌گیری خواهند شد. در مورد نظارت مردم بر کار مسئولان در جای دیگر سخن خواهیم گفت. اما اکنون به تقسیم کار بین دولت فدرال و ایالات و تقسیم‌بندیهای درون‌ایالتی می‌پردازیم.

در حال حاضر ایالات متحده یک حکومت مرکزی، ۵۰ ایالت، ۳۰۴۷ فرمانداری[۱]، ۱۷۱۸۳ شهر، ۱۷۱۹۸ شهرک، ۵۰۴۴۶ ناحیه آموزش و پرورش[۲] و ۱۴۴۰۵ ناحیه ویژه[۳] دارد. بدین ترتیب در این کشور ۱۰۲۳۲۸ مرکز رسمی تصمیم‌گیری وجود دارد. تمامی این مراکز حق گرفتن مالیات و مصرف آن برای رفاه ناحیه تحت سرپرستی خود را دارند.(۱۲)

برای آنکه تعدد مراکز تصمیم‌گیری باعث سردرگمی نشود قانون اساسی ایالات متحده و متممهای آن حد و مرز اختیارات دولت فدرال و ایالات و رابطه این دو را با تمامی مراکز اداری (که در ایالات متحده از آن به عنوان حکومت محلی[۴] یاد می‌شود) مشخص کرده است. به طور کلی دولت فدرال در تصمیم‌گیریهای کلان در ارتباط با امنیت ملی شرکت دارد و ایالات و نواحی اداری در حوزه‌های تخصصی خود فعال‌اند. اما ایالات‌اند که رابطهٔ بین بخشهای مختلف زیرمجموعه خود (یعنی فرمانداریها، شهرداریها و دیگر نواحی) را تنظیم می‌کنند.(۱۳)

در حقیقت فدرالیسم از تمرکز تصمیم‌گیری در واشینگتن جلوگیری می‌کند و با تقسیم کار بین دولت مرکزی، ایالات، و حکومتهای محلی باعث تسریع کارها می‌شود. شایان ذکر است که سرپرستان امور اجرایی در سطح فدرال، ایالات، و شهرها قدرتی کمابیش یکسان اما در سطوح مختلف دارند. رئیس‌جمهور، رئیس قوه مجریه و فرمانده کل قوای کشور است، فرماندار، رئیس قوه مجریه و فرمانده نیروهای مسلح محلی است و شهردار نیز رئیس قوه مجریه شهری است و نیروی پلیس شهری زیر نظر او انجام وظیفه می‌کند. باید توجه داشت که تنها دولت فدرال

حق تشکیل و نگهداری ارتش را دارد و ایالات و شهرها تنها می‌توانند واحدهای شبه‌نظامی و پلیس داشته باشند. البته در شرایط اضطراری تمامی نیروهای مسلح محلی و ملی زیر نظر رئیس‌جمهور انجام وظیفه می‌کنند.

همانطورکه توضیح داده شد، فدرالیسم حکومتی است مبتنی بر عدم تمرکز، و ادارهٔ امور بین دولت مرکزی (دولت فدرال) و ایالات تقسیم شده است. در ضمن اشاره شد که حکومتهای محلی نیز تأثیر زیادی بر ادارهٔ امور کشور دارند. تمامی ایالات، بجز نبراسکا، دو مجلس قانونگذاری دارند و استقلال سه قوه از یکدیگر در سطح ایالات نیز وجود دارد.

فرماندار ایالت تقریباً دارای اختیارات رئیس‌جمهور، اما در سطحی پایین‌تر، است.(۱۴) برنامه‌ریزی اقتصادی، فرماندهی گارد ملی، اجرای درست قوانین، عفو محکومان، حفظ نظم و جلوگیری از آشوب نیز از اختیارات فرماندار است. به علاوه از آنجاکه ادارات شهربانی، راهنمایی، مالیات، بهداشت، وکار نیز زیر نظر مستقیم فرماندار انجام وظیفه می‌کنند، می‌توان به وسعت کار او پی برد. البته از سالهای پایانی قرن نوزده به بعد، بسیاری از مقامات دولتی، مانند سرپرستان مدارس عمومی، و دادستان ایالتی توسط مردم انتخاب می‌شوند. به همین جهت این اشخاص در مقابل مردم پاسخگویند و فرماندار نمی‌تواند در حوزهٔ مسئولیت آنها دخالت کند.(۱۵)

البته این بدان معنا نیست که فرمانداران قدرتی نداشته باشند. فرماندار همچون رئیس‌جمهور مسئول اجرای درست قوانین و ادارهٔ امور روزمره ایالتی است. در حقیقت بسیاری از فرمانداران دوران خدمت خود را تمرینی برای ریاست جمهوری تلقی می‌کنند. از بین فرماندارانی که در ایالات متحده به ریاست جمهوری رسیده‌اند می‌توان از کلوین کولیج[1] (مساچوستس)، و وودرو ویلسون[2] (نیوجرسی) مارتین ون بیورن[3] و فرانکلین روزولت (نیویورک)،

1. Calvin Coolidge (1924-1928)
2. Woodrow Wilson (1912-1920)
3. Martin Von Buren (1836-1840)

جیمی کارتر[1] (جورجا)، رانلد ریگن[2] (کالیفرنیا)، بیل کلینتون[3] (آرکانزاس) و جرج دبلیو. بوش (تگزاس) نام برد.

به طور کلی اختیارات فرماندار ایالت شامل سازماندهی اقتصاد ایالتی، عزل و نصب مأموران عالی‌رتبه حکومتی، فرماندهی کل قوای مسلح ایالتی، تقدیم لوایح به مجالس ایالتی و وتو کردن لوایح است. نکتهٔ بسیار مهم در مورد فرمانداران آن است که آنها حق وتوی خطی هم دارند که کارشان را در مقایسه با رئیس‌جمهور بسیار آسان می‌کند؛ به این ترتیب که بندهای لوایحی راکه قبول ندارند وتو می‌کنند، اما کل لایحه را امضا می‌کنند. رئیس‌جمهور فقط در مورد بودجه می‌تواند چنین کاری را بکند.(۱۶)

نکتهٔ بسیار مهم در مورد عزل و نصب مأموران عالی‌رتبهٔ حکومتی آن است که فرماندار باید هم رعایت مأموران دولتی حزب خودش را بکند و هم اینکه در صورت لزوم مؤثرترین افرادی را که به حزب مخالف وابسته‌اند دستچین کند و یا آنها را در مناصبشان ابقا کند؛ در رابطه با کنگرهٔ ایالتی وضعیت از آن هم پیچیده‌تر است. یعنی فرماندار باید با مهارت خاصی با آن کنار بیاید؛ زیرا در غیر این صورت با دردسرهای فراوانی روبه‌رو خواهد شد.(۱۷) برای مثال رانلد ریگن در دو سال اول فرمانداری‌اش در کالیفرنیا به علت آشنا نبودن با این ظرافتها، دائماً در حال کلنجار رفتن با قوهٔ مقننه ایالتی بود، ولی پس از آن فرا گرفت که چگونه با کنگره ایالتی کنار بیاید. این مسئله باعث موفقیت او در بقیه دوران فرمانداری‌اش شد و زمینهٔ موفقیتش را در زمان ریاست جمهوری فراهم کرد.(۱۸)

مجالس قانونگذاری ایالتی

مجالس قانونگذاری ایالتی نقش بسیار مهمی در گرداندن امور ایالات ایفا می‌کنند. پس از انتشار بیانیه استقلال ایالات متحده، ایالتها عمدتاً دارای دو مجلس بودند.

---

1. Jimmy Carter (1976-1980)
2. Ronald Reagan (1980-1988)
3. Bill Clinton (1992-2000)

تنها استثناهایی که می‌توان ذکر کرد قوهٔ قانونگذاری یک مجلس در پنسیلوینیا بین سالهای ۱۷۷۶ تا ۱۷۹۰، جورجا بین ۱۷۷۷ تا ۱۷۸۹ و ورمانت بین سالهای ۱۷۷۷ تا ۱۸۳۶ است.(۱۹) از آن پس، تمامی ایالات روش دو مجلسی را ادامه دادند و ایالات تازه پیوسته نیز همین روش را در پیش گرفتند. البته شایان ذکر است که ایالت نبراسکا در سال ۱۹۳۷ تصمیم گرفت که برای تسریع کارها در زمینه سیاستگذاری، نظام یک مجلسی را در پیش بگیرد و این موضوع هنوز تغییری نکرده است. بنابراین از بین ۵۰ ایالت، تنها نبراسکا دارای یک مجلس قانونگذاری است.

در ایالات دو مجلسی، مجلس زیرین[1] که معادل مجلس نمایندگان[2] فدرال است به نامهای مختلفی مانند مجمع عمومی[3] (کلرادو، آیوا، پنسیلوینیا)، مجلس قانونگذاری[4] (کنزس، آلاباما، لوئیزیانا)، یا مجمع قانونگذاری[5] خوانده می‌شود. هر ایالت بدون توجه به جمعیت تعداد نمایندگان خود را تعیین می‌کند، اما هر شهرستان باید حداقل یک نماینده داشته باشد. ایالت کالیفرنیا، پرجمعیت‌ترین ایالت امریکا، ۸۰ عضو در مجلس نمایندگان و ۴۰ سناتور دارد. در حالی که ایالت آرکانزاس که یک ایالت بسیار کوچک و کم‌اهمیت است ۱۰۰ عضو در مجلس نمایندگان و ۳۵ سناتور دارد. از آن جالب‌تر وضعیت ایالت کوچک ورمانت است که ۲۴۶ عضو در مجلس نمایندگان و ۳۰ سناتور دارد.(۲۰) دوران نمایندگی اعضای مجلس نمایندگان در ۴۶ ایالت ۲ سال است اما ۳۷ ایالت به سناتورها اجازه می‌دهد که برای مدت ۴ سال در سمت خود باقی بمانند.

حکومتهای محلی

علاوه بر خود ایالات، شهرستانها، شهرها، شهرکها و نیز حکومتهای ناحیه‌ای در گرداندن امور روزمره فعالیت چشمگیری دارند. این حکومتها که به حکومتهای

---

1. Lower House 2. House of Representatives 3. General Assembly
4. Legislature 5. Legislative Assembly

محلی مشهورند از اعتبار زیادی در بین شهروندان برخوردارند. مردم به آنها اعتماد بیشتری نشان می‌دهند و آنها را از دولت فدرال مؤثرتر می‌دانند.(۲۱) البته علت این امر ممکن است توجه مردم به سابقه تاریخی ایجاد حکومت در امریکا باشد. نخستین حکومتهایی که در امریکا شکل گرفتند حکومتهای کوچک محلی و پراکنده‌ای بودند که در مستعمره‌نشینهایی مانند جیمزتاون[۱] پلیموث[۲] و سینت اگوستین[۳] ایجاد شدند. از آنجا که ادارهٔ امور روزمرهٔ این شهرکها توسط خود مردم انجام می‌شد، اعتماد آنها به این نهادها خدشه‌ناپذیر بود. جامعهٔ مدنی در ایالات متحده از طریق فعالیت این نهادها، شرکت فعال مردم در آنها و توجه به استقلال آنها از واحدهای دیگر جامعه مانند کلیسا، مراکز آموزشی، احزاب، و گروههای دیگر اجتماعی شکل گرفت و تأثیر خود را بر نهادهای قانونی آن کشور گذاشت.

در ایالات متحده نزدیک به ۱۰۰ هزار حکومت محلی وجود دارد و به حکومتهای شهرستانها، شهرداریها، بخشداریها، و نواحی ویژه، آموزشی و بهداشتی[۴] تقسیم می‌شوند. حکومت محلی شهرستان توسط ایالت ایجاد می‌شود و حدود، اختیارات، و مرزهای آن توسط قانون اساسی و یا مجلس قانونگذاری ایالتی تعیین می‌شود. بعضی از شهرستانها مانند سن برناردینو[۵] و لاس آنجلس[۶] در ایالت کالیفرنیا بسیار بزرگ‌اند و از لحاظ وسعت و جمعیت از ایالاتی مانند دلاوِر و کنتیکت بزرگ‌ترند. در حالی که بعضی از شهرستانهای دو ایالت ذکر شده بیش از چند صد نفر جمعیت ندارند، شهرستان لاس آنجلس بیش از ۹ میلیون و پانصد هزار نفر جمعیت دارد.(۲۲) شهرستانها توسط یک هیئت اجرایی[۷] به نام انجمن شهرستان[۸] اداره می‌شوند. اعضای انجمن شهرستان در بعضی نقاط، مأمور[۹] یا

---

1. Jamestown 2. Plymouth 3. Saint Augustine
4. sanitary districts 5. San Bernardino
6. Los Angeles 7. executive board 8. county board
9. [illegible]

سرپرست[1] خوانده می‌شوند. انجمن شهرستان مالیاتهایی از قبیل مالیات بر زمین و خانه وضع می‌کند (که صرف بهبود وضع شهرستانها و کمک به فقرا می‌شود)، انتخابات را سر و سامان می‌دهد و امنیت را در شهرها برقرار می‌کند. اعضای این انجمن را عمدتاً مردم انتخاب می‌کنند و ممکن است امور اجرایی شهرستانها را یک گروه ویژه مرکب از کلانتر[2]، دادستان[3]، مأمور بزرگراهها[4]، و مأمور تأمین اجتماعی[5] انجام دهد. البته حوزهٔ عملیات این بخش ممکن است بسیار وسیع باشد و شامل پزشک قانونی، مأموران نظارت بر انتخابات و سرپرستان ویژه مدارس دولتی نیز بشود. کار کلانتر کمک به نظم بخشیدن و رسمیت دادن به جلسات دادگاه و مبارزه با تبهکاران است. مأمور بزرگراهها عهده‌دار امنیت در راههای دورافتادهٔ روستایی و مناطق حاشیه‌ای است.(۲۳)

حکومتهای شهری

حکومتهای محلی نخستین نهادهای دموکراتیک در جامعهٔ امریکا به شمار می‌روند. مسافران کشتی می‌فلاور[6]، پس از پیاده شدن در خلیج کاد[7] در سال ۱۶۲۰، زیربنای دموکراسی را با تأیید بر قانون، حاکمیت مردم و شرکت فعال شهروندان در ساخت و اجرای قوانین، پی‌ریزی کردند.(۲۴) از همان آغاز، مهاجران شرکت در زندگی اجتماعی را نه یک حق قانونی، بلکه وظیفه خود تلقی کردند. شرکت در تصمیم‌گیری در امور اجتماعی همچنان زنده و پابرجاست. اکنون نیز در شهرهای کوچک[8]، مردم در سالن شهرداری جمع می‌شوند و دربارهٔ امور مختلف، از جمله ساختن مدارس، روشنایی محلات، ایجاد پارک و غیره به بحث می‌پردازند. در این جلسات هزینه‌های لازم مورد بررسی قرار می‌گیرد و بودجهٔ آن پس از تصویب از محل مالیاتهای جدیدی که روی آن توافق شده تأمین می‌گردد. این نوع

---

1. superviser 2. sheriff 3. district attorney
4. highway commissioner 5. welfare commissioner
6. Mayflower 7. Cape Cod 8. townships

تصمیم‌گیری که مبیّن دموکراسی مستقیم است، در ایالات متحده به ملاقات در سالن شهرداری[1] معروف است. البته در شهرهای بزرگتر، به رغم مشارکت مردم در مباحث مربوط به فعالیتها و عملیات شهرداری، امور اجرایی را انجمن شهر[2]، که در حقیقت هم مجلس قانون‌گذاری شهر و هم کابینه شهردار محسوب می‌شود، انجام می‌دهد. انجمنهای شهر ایالات متحده یادآور شورای فرمانداران[3] دوران پیش از استقلال آن کشور است که در آن این نهاد هم به عنوان یک نهاد قانون‌گذاری عمل می‌کرد و هم فرماندار را در امور اجرایی یاری می‌کرد.

در شهرهای بسیار کوچک (مثلاً شهرهایی با کمتر از ۵۰۰ نفر جمعیت) شهردار ممکن است در عین حال کشیش، قاضی و رئیس ادارهٔ پست نیز باشد. حکومتهای این شهرکها مسئول تعمیر و نگهداری جاده‌های روستایی، برگزاری انتخابات، و کمک‌رسانی به اهالی در مواقع اضطراری نیز هستند.(۲۵) شهرداران نیز، مانند فرمانداران و رؤسای جمهور، نماینده قدرت قانونی‌اند و مسئولیت برنامه‌ریزی اقتصادی شهر، برقراری امنیت، ایجاد کار و کمک به فقرا نیز به عهدهٔ آنهاست. شهرداران شهرهای بزرگ نقش بزرگی در جامعه و سیاست ایالات متحده بازی می‌کنند. از شهرداران مشهور قرن حاضر می‌توان از جان لیندزی[4] (شهردار سابق نیویورک)، دیلی[5] (شهردار سابق شیکاگو)، مریون بری[6] (شهردار سابق واشینگتن)، تام بردلی[7] (شهردار سابق لاس آنجلس)، ویلسون گُود[8] (شهردار سابق فیلادلفیا) و اندرو یانگ[9] (شهردار سابق آتلانتا) نام برد. از بین این اشخاص تنها جان لیندزی و دیلی سفیدپوست و بقیه سیاهپوست بودند. شهرداران سیاهپوست عمدتاً در شهرهایی به قدرت می‌رسند که اکثر مردم آنها سیاهپوست‌اند، یا دست کم اقلیت قابل ملاحظه‌ای سیاهپوست در آنجا زندگی کند.

---

1. town hall meeting
2. City Council
3. Governors Council
4. Lindsey
5. Daley
6. Merrion Barrey
7. Tom Bradley
8. Wilson Goode
9. Andrew Young

علاوه بر حکومتهای شهری، حکومتهای محلی دیگری نیز وجود دارند که به حکومت نواحی ویژه مشهورند. باید توجه کرد که کلیه نهادهای محلی که اعضای آن انتخابی باشند و برای امور مختلف مربوط به شهروندان دارای حق وضع قانون باشند و در نتیجه تصمیمات آنها لازم‌الاجرا باشد، حکومت محلی خوانده می‌شوند. از بین این نوع حکومتها باید از حکومت نواحی آموزشی و یا حکومت نواحی بهداشتی نام برد. باید توجه کرد که اعضای این حکومتها انتخابی‌اند و در مقابل مردم مسئولیت دارند، نه در برابر شهردار و فرماندار. حکومتهای محلی در ایالات متحده یکی از بهترین نمونه‌های عدم تمرکز در آن کشور و مسئول بودن نهادهای حکومتی و قانونگذاری در مقابل مردم است. این نهادها نیز مانند شهرداریها هیئت اجرایی منتخب دارند که می‌توانند مالیات وضع کنند و چنانچه لازم باشد وام بگیرند و در موارد ضروری آن را به مصرف برسانند. وجود نواحی ویژه در کنار شهرداریها، فرمانداریها، و خود ایالات که همگی قدرت وضع قوانین و اجرای آنها را دارند به پیچیدگی امور می‌افزاید، اما به علت تمرکززدایی، نقش مهمی در ادارهٔ دموکراتیک امور دارند. در حقیقت حکومتهای محلی نمایندگان واقعی مردم‌اند، زیرا هر قدر سطح مسئولیت و شعاع عملیاتی نهادهای قانونی بزرگ‌تر شود، فاصلهٔ آنها از مردم بیشتر خواهد شد. به همین جهت است که مردم در ایالات متحده اعتماد بیشتری به حکومتهای محلی دارند و معتقدند که حکومتهای محلی کارامدترند و به نیازهای آنها بهتر پاسخ می‌دهند.

فدرالیستها و ضد فدرالیستها

بلافاصله پس از استقرار حکومت فدرال در ایالات متحده، دو طرز فکر متفاوت دربارهٔ قدرت دولت مرکزی به وجود آمد. گروهی که معتقد بود دولت مرکزی برتری بی‌چون و چرا بر ایالات دارد فدرالیست خوانده می‌شد. گروه مقابل که از حقوق ایالات در برابر دولت فدرال حمایت می‌کرد، ضدفدرالیست نامیده می‌شد. البته این تقسیم‌بندی فقط یک طرف قضیه بود و این دو گروه تفاوتهای عمیق‌تری با

یکدیگر داشتند. فدرالیستها، به رهبری الکساندر همیلتون، نمایندهٔ طبقه نوپای سرمایه‌دار، بانکدار و بازرگان بودند و ضدفدرالیستها، به رهبری تامس جفرسن[1]، از زمینداران حمایت می‌کردند. به نظر جفرسن تنها راه حفظ دموکراسی در ایالات متحده گسترش طبقه زمیندار بود و به همین جهت بود که گسترش به نواحی غربی کشور را تشویق می‌کرد. خریدن ناحیه وسیع لوئیزیانا از فرانسه با وساطت جفرسن در سال ۱۸۰۳ به همین منظور صورت گرفت. ایالات متحده در قبال ضمیمه کردن لوئیزیانا به خاک خود، ۱۵ میلیون دلار به ناپلئون پرداخت کرد. در این جریان، با آنکه وسعت خاک امریکا دو برابر شد، تنها ۶۰ هزار نفر به جمعیت آن اضافه شد.(۲۶)

درعوض همیلتون تأکیدش روی امنیت ملی از طریق تشویق سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی برای سرمایه‌گذاری در آن کشور بود. نخستین کار همیلتون در مقام وزیر خزانه‌داری حمایت از خریداران اوراق قرضه بود. باید توجه کرد که اوراق قرضه در دوران جنگ ارزش خود را از دست داد و بسیاری از مردم اوراق قرضه خود را به سرمایه‌گذاران فروختند. همیلتون برای جلب حمایت این گروه اجتماعی و تشویق آنها به سرمایه‌گذاری دستور داد که معادل قیمت اصلی این اوراق به دارندگان آنها پول پرداخت شود. اقدام بعدی همیلتون ایجاد بانک ایالات متحده[2] بود تا از طریق آن بتواند فعالیتهای اقتصادی کشور را سامان دهد و منابع مالی آن را از این راه به جریان بیندازد. تامس جفرسن، وزیر امور خارجه دولت جرج واشینگتن، با این امر مخالف بود و اعتقاد داشت که این مسئله در قانون اساسی پیش‌بینی نشده و در نتیجه غیرقانونی است. اما همیلتون با پیش کشیدن «بند لازم و شایسته» (بخش هشتم اصل یکم قانون اساسی ایالات متحده) اصرار داشت که ایجاد این بانک به منظور ایجاد یک واحد پول ملی، گرفتن مالیات و سرمایه‌گذاری، وام گرفتن و به جریان انداختن پس‌اندازهای مردم، لازم است.

---

1. Thomas Jefferson
2. Bank of the United States

جرج واشینگتن در این مورد از همیلتون حمایت کرد؛ زیرا او نیز معتقد بود که این بانک با قانون اساسی ایالات متحده در تضاد نیست و خون تازه‌ای در شریانهای اقتصادی کشور تازه‌پا به جریان خواهد انداخت.(۲۷)

مبارزه این دو گروه اجتماعی در کابینه واشینگتن بحرانهای بیشماری را پدید آورد که به کند شدن روند امور جاری انجامید. سرانجام جفرسن برای نشان دادن مخالفت خود با فدرالیستها استعفا کرد. کناره‌گیری جفرسن به او این امکان را داد که به عنوان یک شهروند ایالات متحده با دست بازتری به مخالفت با فدرالیستها و به خصوص با همیلتون بپردازد. ضدفدرالیستها به رهبری جفرسن و میسون سرانجام نخستین حزب سیاسی ایالات متحده را تأسیس کردند. این حزب که نخست ضدفدرالیست خوانده می‌شد، به حزب جمهوریخواه دموکرات[1] تغییر نام داد.(۲۸) طرفداران گسترش قدرت مرکزی نام اصلی خود، یعنی فدرالیست، را حفظ کردند و تا سال ۱۸۰۰ قدرت را در دست داشتند.

افزایش قدرت دولت فدرال در برابر ایالات

از آغاز فدرالیسم در ایالات متحده، قدرت دولت مرکزی در برابر ایالات رو به گسترش بوده است. عاملی را که باعث ایجاد این روند شده باید در اصل ششم قانون اساسی ایالات متحده جستجو کرد که بر اساس آن قوانین فدرال (و از جمله قانون اساسی) قوانین برتر آن کشور به حساب می‌آیند و قوانین ایالتی در مقابل آنها کمرنگ می‌شوند. به همین دلیل تصمیمات دولت مرکزی قوانین و منافع ایالات را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. مثلاً دولت فدرال ممکن است در زمینه سیاست خارجی تصمیمی بگیرد که منافع ایالات را به خطر بیندازد. اما ایالات به علت برتری قوانین و تصمیمات دولت فدرال چاره‌ای جز پذیرفتن شرایط ایجاد شده ندارند. در این زمینه می‌توان به تحریمهای ایالات متحده علیه ایران، عراق و سایر کشورها اشاره

1. Democratic Republican Party

کرد که از لحاظ اقتصادی به تعدادی از ایالات آسیب رسانده‌اند اما این ایالات مجبور به پذیرفتن تصمیمات دولت فدرال در این زمینه‌اند. عامل دیگری که باعث گسترش حیطه قدرت فدرال شده، تفسیر آزاد قدرت ضمنی[1] است. بدین ترتیب هر مسئله‌ای که دولت فدرال از آن منع نشده باشد جزء حوزهٔ اختیارات آن قرار می‌گیرد.(۲۹) این مسئله، به خصوص در حکم مشهور جان مارشال[2]، رئیس قدرتمند دیوان‌عالی کشور ایالات متحده (۱۸۰۱-۱۸۳۵)، در قضیه ماربری علیه مدیسون[3] به وضوح خود را نشان می‌دهد. این موضوع که در جریان دعوای بین فدرالیستها و ضدفدرالیستها در انتصاب قضات فدرال پیش آمد، به جان مارشال رئیس دیوان‌عالی کشور ایالات متحده اجازه داد که تفسیر قانون اساسی را وظیفهٔ اصلی این بخش حکومت اعلام کند.[4] این حکم جان مارشال هم اجازه تفسیر آزادانه قانون اساسی را به دیوان عالی کشور محول می‌کرد و هم اختیارات دولت فدرال راگسترش می‌داد. با آنکه تفسیر قانون اساسی در اصل به هیچ نیرویی واگذار نشده بود، این حکم جان مارشال و دیگر احکام او جزء وظایف دیوان عالی کشور ایالات متحده درآمد.

عامل دیگری که باعث گسترش اختیارات دولت فدرال شد، مسئله مالیات بر درآمد است. از آنجا که میزان مالیات بر درآمدی که دولت فدرال دریافت می‌کند بسیار زیادتر از مالیاتی است که مردم امریکا به ایالات می‌پردازند دست دولت فدرال در برنامه‌های تأمین اجتماعی ایالات بازتر است. به‌علاوه نظام تأمین اجتماعی که از دوران فرانکلین روزولت برقرار شده بخشی از درآمد افراد را به عنوان بیمه بازنشستگی از حقوق درآمدهای آنان کسر می‌کند تا پس از ۶۵ سالگی‌شان به آنها بپردازد. این مسئله از یک طرف کل افراد جامعه را به دولت فدرال وابسته کرده و از طرف دیگر وابستگی ایالات را به دولت مرکزی بیشتر

---

1. implied power 2. John Marshall 3. Marbury v. Madison

کرده است؛ زیرا آنها به تنهایی توان کمک به فقرا و سالمندان را ندارند.(۳۰)

مسئله کمک به فقرا و سالمندان تنها عاملی نیست که به لحاظ مالی دست دولت فدرال را در امور ایالتی باز می‌گذارد. مسئله کمکهای بلاعوض[1] که بر اساس آن دولت فدرال و ایالات، مشترکاً طرحهایی را اجرا می‌کنند به افزایش قدرت دولت فدرال کمک کرده است. در این زمینه لازم به یادآوری است که دولت در برنامه‌های مشخصی به ایالات کمک می‌کند تا پروژه‌هایی را که در دست دارند (مثلاً ساختن بزرگراهها، توسعه کشاورزی، تأمین مسکن برای کم‌درآمدها و غیره) به پایان برسانند. منتهی برنامه به این صورت است که در مقابل هر دلار که دولت فدرال سرمایه‌گذاری می‌کند ایالات نیز باید به همان میزان به پروژه‌های خاص کمک مالی کنند. در عوض دولت فدرال بر نحوهٔ انجام کار نظارت کامل دارد. بدین ترتیب ایالات می‌توانند ۵۰٪ مخارج برنامه‌های عمرانی را از دولت فدرال دریافت کنند اما باید مقداری از اختیارات خود را به آن واگذار کنند.(۳۱) اگرچه مشارکت دولت فدرال در برنامه‌های عمرانی ایالات و نظارت بر اجرای آنها در قانون اساسی امریکا پیش‌بینی نشده بود، اما با پیچیده شدن نظام اقتصادی و اجتماعی، ایالات خود را از حل مشکلات اجتماعی ناتوان می‌بینند و بناچار برای چاره‌جویی به دولت فدرال رو می‌آورند.(۳۲)

مسئله تجارت بین ایالات نیز از عواملی است که به گسترش قدرت دولت فدرال کمک می‌کند. اگرچه موضوع تنظیم بازرگانی بین ایالات از عوامل اصلی تشکیل کنفرانس فیلادلفیا در سال ۱۷۸۷ بود، آنچه در عمل اتفاق افتاد چنان باعث گسترش قدرت دولت فدرال شد که با اندیشهٔ اصلی بنیانگذاران ایالات متحده از زمین تا آسمان تفاوت دارد. با این همه، نیاز به یک قدرت مرکزی برای تنظیم روابط بین ایالات و نهادهای مختلف اجتماعی و سیاسی، ازگروههای

1. grants in aid

همسود[1] گرفته تا کنگره‌های ایالتی را واداشته تا از نقش دولت فدرال در این مورد حمایت کنند. از موارد معدودی که دیوان عالی ایالات متحده دخالت دولت فدرال را در امور بین ایالتها ناروا شمرده، می‌توان از تلاش دولت فدرال در از میان بردن برده‌داری در سال ۱۸۶۰ و تعیین حداقل دستمزد در سال ۱۹۳۰ یاد کرد. در مورد اول دیوان عالی اصرار داشت که مسئله برده‌داری موضوع داخلی ایالات است و دولت فدرال حق دخالت در آن را ندارد. در مورد دوم نیز دیوان عالی تأکید می‌کرد که تعیین حداقل دستمزد از وظایف ایالات است، نه دولت فدرال. البته با شروع جنگ داخلی در سال ۱۸۶۰ و انتشار اعلامیهٔ لغو برده‌داری توسط لینکلن در سال ۱۸۶۲ و نیز با تغییر شرایط اقتصادی و نیاز به اصلاحات دهه ۱۹۳۰، دیوان عالی نظر خود را عوض کرد و در هر دو مورد به دولت فدرال اجازه داد که در این موارد تصمیمات مقتضی را بگیرد.(۳۳)
به هر جهت، بازرگانی بین ایالات بخش بزرگی از فعالیتهای اجتماعی، اقتصادی، حقوقی و جزایی را شامل می‌شود که از آن میان می‌توان به نقش دولت فدرال در تنظیم برنامه‌های قطارهای مسافربری، شرکتهای هواپیمایی، تعیین حداقل دستمزد، تنظیم قواعد بررسی اوراق بهادار، تنظیم قواعدی برای فعالیتهای شبکه‌های رادیویی و تلویزیون و نیز به فعالیت اف. بی. آی. برای دستگیری مجرمان در سراسر ایالات متحده اشاره کرد.

تغییرات نظام فدرال در ایالات متحده

فدرالیسم در ایالات متحده نظامی پویاست که با تغییر شرایط زمانی و ساختارهای اقتصادی و اجتماعی، نیازهای جدید جامعه و رقابت بین احزاب تغییر می‌یابد. نظام فدرال در ایالات متحده لااقل چهار دورهٔ متفاوت را پشت سر گذاشته که به آنها می‌پردازیم:

---

1. interest groups

فدرالیسم دوگانه

از نخستین دوره فدرالیسم در ایالات متحده تا اوایل قرن بیستم را می‌توان دورهٔ فدرالیسم دوگانه[1] نامید. در این دوره فدرالیسم به معنای تقسیم کار بین دولت فدرال و ایالتها بود به نحوی که این دو در کار یکدیگر دخالتی نمی‌کردند. در این زمان دولت فدرال عمدتاً در مسائل مربوط به دفاع از امنیت کشور، روابط خارجی، برقراری یک نظام پستی کارامد، ایجاد نظام پولی واحد برای تمامی ایالات و تنظیم روابط بازرگانی بین ایالات می‌پرداخت. ایالات نیز به مسائل داخلی مانند آموزش و پرورش، تأمین رفاه اجتماعی و امکانات بهداشتی برای شهروندان، ایجاد کار، و مجازات مجرمان می‌پرداختند. تنها موردی که دولت فدرال به نحو وسیعی در امور داخلی ایالات دخالت کرد موضوع از میان بردن برده‌داری بود. باید توجه داشت که قانون اساسی ایالات متحده برده‌داری را غیرقانونی اعلام نکرده بود و ایالتها خود نسبت به پذیرش یا ممنوعیت آن تصمیم می‌گرفتند.(۳۴) البته باید توجه داشت که دخالت دولت فدرال در پاسخ به جدایی کارولاینای جنوبی و ۱۱ ایالت دیگر آن کشور از ایالات متحده در دسامبر ۱۸۶۰ بود. زیرا لینکلن نه علاقه‌ای به آزادی برده‌ها داشت، نه اعتقادی به برابری سیاهان و سفیدها. نقل قول زیر به بهترین وجهی نظر لینکلن را نسبت به سیاهان در سال ۱۸۵۸ (یعنی دو سال پیش از شروع جنگ داخلی در ایالات متحده) نشان می‌دهد:

«بگذارید تأکید کنم که من هرگز طرفدار برابری اجتماعی و سیاسی نژادهای سیاه و سفید نبوده و نیستم و یادآور می‌شوم که هرگز طرفدار دادن حق رأی، عضویت در هیئت منصفه و دادن مقامهای دولتی ... به سیاهان نبوده و نیستم ... رابطهٔ این دو گروه اجتماعی باید رابطهٔ فرادست و فرودست باشد و من مانند دیگران به برتری نژاد سفید اعتقاد دارم.»(۳۵)

باید توجه داشت که اعلامیهٔ لغو برده‌داری ۴ سال پس از این اعلام نظر لینکلن نسبت به سیاهان و دو سال پس از شروع جنگهای داخلی، یعنی در سال ۱۸۶۲،

1. dual federalism

صورت گرفت. این کار نیز با فشار جمهوریخواهان رادیکال[1] (که طرفدار آزادی سیاهان بودند)، و به دلیل نیاز به جذب سیاهان در صفوف ارتش شمال علیه جنوب انجام شد.

فدرالیسم مشارکتی[2]

تغییرات عظیمی که در ساختارهای اقتصادی و اجتماعی ایالات متحده در سالهای بین دو جنگ اتفاق افتاد باعث شد که دولت فدرال در امور داخلی ایالات بیشتر مداخله کند. باید توجه داشت که پس از پایان جنگ داخلی در سال ۱۸۶۵، دیوان عالی ایالات متحده دست سرمایه‌های بزرگ را در گرداندن امور کاملاً باز گذاشته بود و قوانین به طور یکجانبه به نفع شرکتهای بزرگ تنظیم می‌شد.(۳۶) سرمایه‌داران بزرگ امریکایی در اوایل قرن بیستم چنان حیات اجتماعی و اقتصادی آن کشور را تحت کنترل داشتند که تئودور روزولت، که خود عضو حزب جمهوریخواه محافظه کار و طرفدار سرمایه‌های بزرگ بود، ازگسترش قدرت و نفوذ آنها به هراس افتاد و درصدد برآمد که این وضعیت را عوض کند. بین سالهای ۱۹۰۱ تا ۱۹۰۹، روزولت دائماً در حال کشمکش با دیوان عالی کشور در این مورد بود، اما به دلیل جوّ محافظه کارانه دیوان عالی کشور، روزولت موفقیتی در مبارزه خود علیه شرکتهای بزرگ کسب نکرد.(۳۷) بحران اقتصادی در اواخر دهۀ دوم قرن بیستم ایالات را وادار کرد که برای حل مشکلات اقتصادی خود دست به سوی دولت فدرال دراز کنند. ایالات به علت درماندن در حل مشکلات مربوط به فقرا، بیکاران، سالمندان، و بیمارانی که نیاز به امکانات بهداشتی داشتند به ناچار به دولت فدرال روی آوردند. طبیعتاً دولت فدرال با در دست داشتن امکانات مالی فراوان و اِشراف به نیازهای ایالات به آنها در زمینه ایجاد شبکه‌های آب‌رسانی، تنظیم روابط بین کارگران و کارفرمایان، تعیین حداقل دستمزد، پرداخت بیمه‌های بیکاری به بیکاران، کمک به خانواده‌های تهیدست، بازسازی شهرها و ایجاد بزرگراهها کمک کرد. این امر از یک طرف باعث گسترش همکاری بین ایالات و دولت فدرال و از طرف دیگر باعث قدرتمندتر شدن دولت فدرال شد.

---

1. radical republicans
2. cooperative federalism

فدرالیسم خلّاق

دخالت دولت فدرال در امور داخلی ایالات در جریان جنگ جهانی دوم و پس از آن تشدید شد و، پس از روی کار آمدن دموکراتها در سال ۱۹۶۱، چهره جدیدی به خود گرفت. جان اف. کندی با توجه به عقب‌افتادگی نظام آموزش و پرورش در ایالات متحده (در مقایسه با اروپای غربی و شوروی سابق)، فقر در میان اقلیتهای قومی، و مسئله تبعیض نژادی به فکر افتاد که با دخالت واشینگتن، به این مسائل پایان دهد. ترور کندی در سال ۱۹۶۳ برنامه‌های او را نیمه‌کاره گذاشت، اما جانشین او لیندن جانسن[1] با در پیش گرفتن برنامهٔ «جامعه بزرگ»[2] برنامه‌های وی را ادامه داد. هدف جانسن تمرکز امور در واشینگتن و دادن کمکهای مالی بیشتر به ایالات بود. جانسن برای از میان بردن فقر در ایالات متحده و حفظ امنیت ملی، فدرالیسم مداخله‌گری را پایه‌ریزی کرد که خود وی آن را فدرالیسم خلّاق[3] می‌نامید. فدرالیسم خلّاق جانسن دست دولت فدرال را در امور مختلف زندگی شهروندان، از مبارزه با فقر گرفته، تا از میان بردن تبعیض نژادی، فراهم کردن آب آشامیدنی سالم، و بازسازی شهرها باز می‌گذاشت. هدف فدرالیسم خلّاق تغییر ساختارهای اجتماعی ایالات متحده از طریق وادار کردن ایالات به پذیرفتن برنامه‌های دولت فدرال در امور رفاهی، مبارزه با فقر و نو کردن نظام اداری بود.(۳۸) فدرالیسم خلّاق لیندن جانسن با حمایت دیوان عالی کشور ایالات متحده روبه‌رو شد و بر خلاف سالهای دهه ۱۹۳۰، متمم دهم (لایحه حقوق ایالات) را برای اعمال فشار بر کنگره برای بازداشتن آن از دخالت در امور ایالات پیش نکشید. رأی مثبت دیوان عالی کشور در قضیهٔ گارسیا، که بر اساس آن به دولت فدرال اجازه تعیین و تثبیت دستمزدها را می‌داد، بیانگر تحکیم فدرالیسم خلّاق در ایالات متحده است.(۳۹) بدین ترتیب ادعای ایالات مبنی بر اینکه متمم دهم قانون اساسی کنگره را از تعیین حداقل

---

1. Lindon Johnson
2. great society
3. creative federalism

دستمزد (که امری مربوط به ایالات است) باز می‌دارد توسط دیوان عالی کشور ایالات متحده رد شد. نتیجه آنکه فدرالیسم خلّاق باعث تمرکز تصمیم‌گیری در واشینگتن و نیز جلب حمایت دیوان عالی ایالات متحده از مصوبات کنگره و برنامه ریزیهای کاخ سفید شد.

فدرالیسم جدید

با روی کار آمدن نیکسن تغییراتی در سیستم کمکهای فدرال به ایالات پدید آمد. نیکسن از طرفی با نظام اداری بزرگی روبه‌رو بود که مهار ناشدنی به نظر می‌رسید و او سعی در محدود کردن حیطهٔ عمل آن داشت. از طرف دیگر وی، به عنوان یک سیاستمدار محافظه‌کار، کمکهای دولتی به فقرا را تلف کردن بودجهٔ کشور می‌دانست. به عقیدهٔ نیکسن برنامهٔ جامعهٔ بزرگ جانسون باعث اتلاف سرمایه‌های کشور در برنامه‌هایی شده است که کارایی چندانی نداشتند. به نظر او دولت فدرال بایستی نقش بزرگتری به ایالات در مبارزه با مسائل داخلی می‌داد و آنها را وادار به پذیرفتن مسئولیتهای خود می‌کرد.[۴۰] استراتژی سیاست‌گذاری داخلی نیکسن که «فدرالیسم جدید» نامیده می‌شود با شدت بیشتری در دوران ریگن دنبال شد. هدف اصلی ریگن از در پیش گرفتن فدرالیسم جدید، تجدید حیات فدرالیسم دوگانه، و مشخص شدن مرز فعالیت دولت فدرال و ایالات (با تأکید بر حقوق ایالات) و کاستن کمکهای دولت فدرال به برنامه‌های رفاهی بود. اما به علت مخالفت شدید کنگره (که در دست دموکراتها بود) با کاستن بودجهٔ تأمین اجتماعی، ریگن نتوانست برنامه‌های کمک به فقرا را از میان بردارد، اما آن را به نحو محسوسی کاهش داد. در سال ۱۹۸۲، ریگن کمکهای بلاعوض به ایالات را از ۹۴ میلیارد و ۷۶۱ میلیون دلار به ۸۸ میلیارد و ۱۹۴ میلیون دلار کاهش داد. بین سالهای ۱۹۸۱ و ۱۹۸۲، بودجهٔ نهادهای آموزش و پرورش، کمک به فقرا، و بیمهٔ بیکاری به میزان ۴ میلیارد و ۹۰۰ میلیون دلار کاهش یافت که نشان‌دهندهٔ ۲۳ درصد کاهش در

سال ۱۹۸۰ از یک طرف دست ایالات در امور داخلی خود بازتر شده و از طرف دیگر کمکهای دولت فدرال به آنها کمتر شده است.

رابطهٔ ایالات با یکدیگر

در کنفدراسیون ایالات متحده، ایالات با یکدیگر رابطه گسترده‌ای نداشتند و هر ایالت، ایالات دیگر را مانند کشورهای خارجی تلقی می‌کرد. این مسئله مشکلات فراوانی برای ساکنان این کشور ایجاد کرده بود و مانع بزرگی بر سر راه توسعهٔ اقتصادی به شمار می‌رفت. پس از استقرار نظام فدرال، ایالات تمامی موانع همکاری با یکدیگر را پشت سر گذاشتند و در چهارچوب قوانین ایالات متحده روابط گسترده‌ای با یکدیگر برقرار کردند. بدین جهت، به‌رغم داشتن قوانین، رسوم و ساختارهای اجتماعی، فرهنگی و نژادی متفاوت، روابط فی‌مابین را به نحوی تنظیم کردند که به نفع طرفین باشد. قانون اساسی ایالات متحده تنظیم روابط بین ایالات را وظیفه دولت مرکزی می‌داند و تأکید دارد که روابط بین ایالات باید بر اساس موارد زیر تنظیم شود.

اعتماد و اعتبار کامل[1]

بند نخست اصل ششم قانون اساسی ایالات متحده تأکید می‌کند که ایالات باید برای تصمیمات، قضاوتها، و احکام و مدارک یکدیگر اعتبار قائل شوند و به آنها اعتماد کنند.(۴۲) به همین جهت هیچ فرد امریکایی پس از اقامت در ایالت دیگر مجبور نیست سند ازدواجش را به تأیید آن ایالت برساند. در ضمن، هر فرد می‌تواند در مسافرت به ایالتهای مختلف شمارهٔ خودروی خود را حفظ کند، اما برای اقامت در ایالت جدید باید آن را در ادارهٔ راهنمایی آن ایالت به ثبت برساند. به‌علاوه احکام دادگاه یک ایالت در ایالات دیگر پذیرفته می‌شود، و مجرمان نمی‌توانند به

---

1. full faith and credit

صرف تغییر محل اقامت از مجازات بگریزند. برای مثال قماربازی در ایالات متحده، بجز در ایالت نوادا، و زمینهای متعلق به سرخپوستان غیرقانونی است و چنانچه فردی که به جرم قماربازی تحت تعقیب است به ایالت نوادا (که در آن قماربازی قانونی است) برود نمی‌تواند از مجازات در امان بماند. این مسئله موجب می‌شود که ایالات در عین داشتن قوانین متفاوت بتوانند با حسن هم‌جواری زندگی کنند و با احترام به قوانین یکدیگر، در تحکیم نظام فدرال بکوشند. علاوه بر این، دادگاههای فدرال احکام دادگاههای ایالتی را محترم و معتبر می‌شمارند.

حق شهروندی

طبق بند ۲ اصل ۴ قانون اساسی ایالات متحده، ساکنان هر ایالت از حقوق شهروندی ایالات دیگر نیز برخوردارند. آنها اجازه دارند در ادارهٔ راهنمایی ایالات دیگر گواهی‌نامهٔ رانندگی بگیرند و کارت شناسایی دریافت کنند. تا مدتی که این افراد در ایالت جدید زندگی می‌کنند شهروند آن ایالت محسوب می‌شوند و مالیات خود را نیز به ایالت جدید می‌پردازند. چنانچه اقامت آنها موقتی باشد احتیاج به تغییر شهروندی نخواهند داشت و در عین حال دارای تمامی حقوق شهروندان ایالت جدید خواهند بود و از حمایتهای قانونی برخوردار خواهند شد. در بعضی موارد ممکن است حقوق افرادی که از ایالات دیگر آمده‌اند با ساکنان آن ایالت یکسان نباشد. مثلاً دانشگاهها از شهروندان خود شهریه‌ای به مراتب کمتر از شهروندان ایالات دیگر درخواست می‌کنند. با این همه، شهروندان ایالات دیگر پس از یک سال اقامت در ایالت جدید شهروند آن محسوب می‌شوند و از همان امتیازات در زمینهٔ شهریه برخوردار خواهند شد.

استرداد مجرمان

طبق بند ۳ اصل ۴ قانون اساسی ایالات متحده تأکید می‌کند که ایالات وظیفه دارند مجرمان فراری را به ایالتی که در آن مرتکب جرم شده‌اند، تحویل دهند. اما هنگامی

که فرماندار یک ایالت احساس کند ممکن است عدالت در مورد شخص مجرم در ایالت دیگر اجرا نشود می‌تواند از تحویل او به آن ایالت خودداری کند.

رقابت بین ایالات

با وجود آنکه نیاز به همکاری بین ایالات زمینه ایجاد نظام فدرال در امریکا را فراهم کرد، رقابت شدیدی نیز بین ایالات بر سر مسائل بازرگانی وجود دارد. هر ایالت برای حفظ حقوق شهروندان خود و تأمین منافع شرکتهای بازرگانی، صنعتی و کشاورزی خود، محدودیتهایی بر سر راه فعالیتهای بازرگانی ایالات دیگر ایجاد می‌کند. برای مثال، ایالات ممکن است اجازه ورود محصولات کشاورزی ایالات دیگر را ندهند تا از منافع کشاورزان ایالت خویش حمایت کنند. به‌علاوه بعضی اوقات ایالات برای صدور اجازه کار شرکتهای ثبت شده در ایالات دیگر شرایط مشکلی ایجاد می‌کنند، یا آنها را مشمول مالیاتهای سنگینی می‌کنند تا جلوی رقابت آنها با شرکتهای محلی را بگیرند.[۴۳]

اتحادیه بین ایالات

نگرانی از ایجاد اتحادیه‌ای از چند ایالت علیه کل دولت فدرال باعث شد که تدوین‌کنندگان قانون اساسی نظر موافقی نسبت به این مسئله نداشته باشند. بند دهم اصل یکم قانون اساسی ایالات متحده تأکید می‌کند که «هیچ ایالتی نمی‌تواند بدون اجازهٔ کنگره، موافقتنامه‌ای با ایالات دیگر امضا کند، یا وارد اتحادیه‌ای شود». البته در مواردی که لازم باشد، کنگره اجازه چنین کاری را می‌دهد. برای مثال در سال ۱۹۲۱، دو ایالت نیویورک و نیوجرسی اجازه یافتند برای گسترش تأسیسات بندری، راه‌آهن و فرودگاههای خود، وارد همکاریهای گسترده‌ای شوند. در سال ۱۹۳۵ نیز ۹ ایالت غرب میانه و جنوبی، با اجازه کنگره، برای کشف، استخراج و حمل و نقل نفت وارد همکاری با یکدیگر شدند. پس از شروع این طرح و مشاهدهٔ موفقیت آن به‌تدریج تعدادی دیگر از ایالات بدان پیوستند به طوری که در سال ۱۹۶۶ در مجموع ۳۹ ایالت عضو این اتحادیه بودند.[۴۴]

منابع

1. Dougherty, James and Robert Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations,* Philadelphia, J. B. Lippincotte Company, 1971, p. 681.

2. *Ibid.,* pp. 281-282.

3. Etzioni, Amitai, *Political Unification,* New York, Holt Rinehard and Winston, 1965, pp. 320-330.

4. Chilcote, Ronald, *Theories of Comparative Politics,* Boulder, Westview Press, 1981, p. 109.

۵. بلاندل، ژان، *حکومت مقایسه‌ای*، ترجمه علی مرشدزاده، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸، ص ۳۲۳.

6. Ferguson, J. and D. McHenry, *The American Federal Government,* New York, McGraw-Hill Books, 1967, p. 40.

7. La Feber, Walter, *The American Age: The United States Foreign Policy at Home and Abroad Since 1750,* New York, Norton and Company, 1989, p. 12.

8. *Ibid.,* p. 12.

9. Ferguson and McHenry, *Op. cit.,* p. 10.

۱۰. شیبانی، مجیر، *تاریخ مختصر امریکا*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۲۹، ص ۷۸.

11. Greenberg, Edward and Benjamin Page, *The Struggle for Democracy,* New York, Addison Wesley, 1997, pp. 34-36.

12. Dye, Thomas, ***Politics in America,*** Upper Saddle River, Prentice Hall, 1999, p. 101.

13. *Ibid.*, pp. 10-15.

۱۴. قاضی، ابوالفضل، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، جلد ۱، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ص ۲۷۳.

15. Sidlow, Edward and Beth Henschen, *America at Odds*, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1998, pp. 515-520.

16. Zvesper, John, "The Making of the Constitution", in Robert McKeever, J. Zvesper, R. Maidment (Eds.), *Politics USA,* London, Politics Hall, 1999, pp. 29-31.

17. Dye, *Op. cit*, p. 278.

۱۸. داربی‌شر، یان، *تحولات سیاسی در ایالات متحده*، ترجمه رحیم قاسمیان، تهران، مرکز انتشارات آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۶۹، ص ۷۹.

19. Ferguson and McHenry, *Ibid.,* pp. 42-46.

20. Rienow, Robert, *American Government in Today's World,* Boston, D.C. Heath and Company, 1959, pp. 540-548.

21. Dye, Thomas and R. Ziegler, *The Irony of Democracy*, Belmont, Brooks/ Cole Publishing Co., CA, 1990, p. 386.

منابع

1. Dougherty, James and Robert Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations,* Philadelphia, J. B. Lippincotte Company, 1971, p. 681.
2. *Ibid.,* pp. 281-282.
3. Etzioni, Amitai, *Political Unification,* New York, Holt Rinehard and Winston, 1965, pp. 320-330.
4. Chilcote, Ronald, *Theories of Comparative Politics,* Boulder, Westview Press, 1981, p. 109.

۵. بلاندل، ژان، *حکومت مقایسه‌ای*، ترجمه علی مرشدزاده، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸، ص ۳۲۳.

6. Ferguson, J. and D. McHenry, *The American Federal Government,* New York, McGraw-Hill Books, 1967, p. 40.
7. La Feber, Walter, *The American Age: The United States Foreign Policy at Home and Abroad Since 1750,* New York, Norton and Company, 1989, p. 12.
8. *Ibid.,* p. 12.
9. Ferguson and McHenry, *Op. cit.,* p. 10.

۱۰. شیبانی، مجیر، *تاریخ مختصر امریکا*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۲۹، ص ۷۸.

11. Greenberg, Edward and Benjamin Page, *The Struggle for Democracy,* New York, Addison Wesley, 1997, pp. 34-36.
12. Dye, Thomas, *Politics in America,* Upper Saddle River, Prentice Hall, 1999, p. 101.
13. *Ibid.*, pp. 10-15.

۱۴. قاضی، ابوالفضل، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، جلد ۱، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ص ۱۷۳.

15. Sidlow, Edward and Beth Henschen, *America at Odds*, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1998, pp. 515-520.
16. Zvesper, John, "The Making of the Constitution", in Robert McKeever, J. Zvesper, R. Maidment (Eds.), *Politics USA,* London, Politics Hall, 1999, pp. 29-31.
17. Dye, *Op. cit*, p. 278.

۱۸. داربی‌شر، یان، *تحولات سیاسی در ایالات متحده*، ترجمه رحیم قاسمیان، تهران، مرکز انتشارات آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۶۹، ص ۷۹.

19. Ferguson and McHenry, *Ibid.,* pp. 42-46.
20. Rienow, Robert, *American Government in Today's World,* Boston, D.C. Heath and Company, 1959, pp. 540-548.
21. Dye, Thomas and R. Ziegler, *The Irony of Democracy*, Belmont, Brooks/ Cole Publishing Co., CA, 1990, p. 386.
22. Vile, M. J. C., *Politics in the USA*, London and New York, Routledge

23. Rienow, pp. 580-586.

24. "Mayflower Compact" cited in McDonald et al., p. 23.

25. Rienow, *Ibid.*, p. 609.

26. La Feber, *Ibid.*, p. 54.

27. Dolebear, Kenneth and Murray Edelman, *American Politics: Power and Change*, Lexington, D. C. Heath and Company 1911, pp. 250-254.

28. John Zvesper, *Ibid.*, pp. 45-46.

29. Houston, John, "The Bill of Rights and the American" Revolutionary Experience", in Michal Lacey and Knud Haakonsen (Eds.), *The Culture of Right*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991 pp. 82-86.

30. Rienow, *Op. cit.*, pp. 620-628.

31. Nathan, Richard, "Federalism, the Great Composition", in Anthony King (Ed.), *The New American Political System*, Latham, University Press of America, 1990, pp. 231-235.

32. Osborne, David, "Laboratories of Democracy", in Bruce Murphy (Ed.), *Portraits of American Politics*, New York, McMillan, 1978, pp. 44-46.

33. Greenberg and Page, *Op. cit.*, pp. 397-398.

34. "The United States Constitution", Jhon, shea, *American Government and Politics*, New York, St. Martin's Press, 1987.

35. Dye, Robert and H. Ziegler, *The Irony of Democracy*, Pacific Grove, Brooks/Cole Publishers, 1995, p. 184.

۳۶. جانسن، جرالد، *دیوان عالی کشور امریکا*، ترجمه احمد شریعت، چاپخانه شفق، تبریز، ۱۳۴۳، ص ۷۳-۷۷.

۳۷. همان، ص ۸۲.

38. Spivak, Jonathan, *Creative Federalism*, in McDonald et al. *Reading in American Government*, New York, Thomas Crowley Co., 1968, pp. 84-86.

39. Shapiro, Martin, *The Supreme Court From Berger to Renquist*, in King, *Op. cit.*, pp. 66-67.

40. Nathan, Richard, "The Great Composition", in King, *Ibid.*, pp. 251-252.

41. *Ibid.*, p. 254.

42. "The American Constitution", in Shea, *Ibid.*, p. 504.

43. *Ibid.*, pp. 400-402.

44. Ferguson and McHenry, pp. 108-110.

23. Rienow, pp. 580-586.

24. "Mayflower Compact" cited in McDonald et al., p. 23.

25. Rienow, *Ibid.*, p. 609.

26. La Feber, *Ibid.*, p. 54.

27. Dolebear, Kenneth and Murray Edelman, *American Politics: Power and Change*, Lexington, D. C. Heath and Company 1911, pp. 250-254.

28. John Zvesper, *Ibid.*, pp. 45-46.

29. Houston, John, "The Bill of Rights and the American" Revolutionary Experience", in Michal Lacey and Knud Haakonsen (Eds.), *The Culture of Right*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991 pp. 82-86.

30. Rienow, *Op. cit*, pp. 620-628.

31. Nathan, Richard, "Federalism, the Great Composition", in Anthony King (Ed.), *The New American Political System*, Latham, University Press of America, 1990, pp. 231-235.

32. Osborne, David, "Laboratories of Democracy", in Bruce Murphy (Ed.), *Portraits of American Politics*, New York, McMillan, 1978, pp. 44-46.

33. Greenberg and Page, *Op. cit.*, pp. 397-398.

34. "The United States Constitution", Jhon, shea, *American Government and Politics*, New York, St. Martin's Press, 1987.

35. Dye, Robert and H. Ziegler, *The Irony of Democracy*, Pacific Grove, Brooks/Cole Publishers, 1995, p. 184.

۳۶. جانسن، جرالد، *دیوان عالی کشور امریکا*، ترجمه احمد شریعت، چاپخانه شفق، تبریز، ۱۳۴۳، ص ۷۳-۷۷.

۳۷. همان، ص ۸۲.

38. Spivak, Jonathan, *Creative Federalism*, in McDonald et al. *Reading in American Government*, New York, Thomas Crowley Co., 1968, pp. 84-86.

39. Shapiro, Martin, *The Supreme Court From Berger to Renquist*, in King, *Op. cit.*, pp. 66-67.

40. Nathan, Richard, "The Great Composition", in King, *Ibid.*, pp. 251-252.

41. *Ibid.*, p. 254.

42. "The American Constitution", in Shea, *Ibid.*, p. 504.

43. *Ibid.*, pp. 400-402.

44. Ferguson and McHenry, pp. 108-110.

فصل سوم

افکار عمومی

افکار عمومی[1] عبارت است از ایستارها[2] و افکاری که گروه بزرگی از افراد جامعه درباره یک مسئله خاص به دست می‌آورند. گرچه می‌توان رد پای وجود افکار عمومی را در طول تاریخ مشاهده کرد و آن را اساس شکل‌گیری جوامع دانست، اما تأثیرگذاری آن بدون شک مربوط به دو تا سه قرن اخیر است.

گسترش سرمایه‌داری در اروپا باعث ایجاد محافلی شد که تا آن زمان سابقه نداشت. ایجاد قهوه‌خانه‌ها در لندن، پاریس و دیگر نقاط اروپا در اواخر قرن هجدهم زمینه برخورد افکار در این محلها و گسترش آن را فراهم کرد. نکر وزیر دارایی لوئی شانزدهم به قدرت عظیم افکار عمومی پی برده بود و از آن به عنوان «روح جامعه» و ثمره ارتباط بین انسانها یاد می‌کرد. به نظر این سیاستمدار فرانسوی «افکار عمومی یک قدرت نامرئی است که بی‌گنج و بی‌محافظ و بی‌ارتش، برای دربار حتی برای قصر پادشاهان قانون وضع می‌کند».(۱) الکساندر همیلتون و دیگر نویسندگان مقالات فدرالیست معتقد بودند که تمامی دولتها متکی به افکار عمومی‌اند. جیمز برایس[3] از آن به عنوان قدرت سرنوشت‌ساز همیشگی در طول تاریخ بشر نام می‌برد.(۲) وی. او. کی[4] پژوهشگر برجسته امریکایی از افکار عمومی به مثابه

---

1. public opinion
2. attitudes
3. James Bryce
4. V. O. Key

عقایدی یاد می‌کند که در رابطه با حکومت شکل می‌گیرند.(۳) فیلیپ دیویس[۱] افکار عمومی را عقایدی می‌داند که «در رابطه با موضوع معین، متضمن اقدام یا آمادگی برای اقدامی خاص از جانب یک گروه معین در واکنش نسبت به انتظارات سایر گروههاست».(۴)

منشأ، شکل‌گیری و تأثیر افکار عمومی

به طورکلی افکار عمومی عقایدی است که گروه بزرگی از افراد جامعه آن را پذیرفته باشند. افکار عمومی هم در ارتباط با حکومت و هم در مورد مسائل غیرسیاسی شکل می‌گیرد. مردم ممکن است دربارهٔ کالاهای سیاسی و غیرسیاسی نظر خاصی داشته باشند. کالاهای سیاسی که ساخت کارخانه حکومت است به صورت تصمیمات، قوانین و خدماتی است که عرضه می‌شود. هر قدر این کالاها مقبولیت بیشتری داشته باشند، موفقیت دولت در ادارهٔ امور بیشتر خواهد بود. در حقیقت انقلاب امریکا از آنجا آغاز شد که دولت انگلستان نتوانست به اهمیت افکار عمومی دربارهٔ حق تصمیم‌گیری ساکنان مستعمرات در زمینه مالیات پی ببرد.

باید توجه داشت که افکار عمومی پدیده‌ای جدید نیست و همواره در جوامع بشری وجود داشته است. حاکمان همواره برای برقراری ثبات جامعه به افکار عمومی توجه داشته‌اند و خود را بی‌نیاز از آن احساس نکرده‌اند. اما افکار عمومی از زمان ایجاد حکومتهای متکی بر قانون[۲] اهمیت بیشتری یافته است.(۵) این بدان علت است که تدوین‌کنندگان قانون اساسی همواره با توجه به افکار عمومی چهارچوبی حقوقی برای تنظیم روابط حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان تدوین کرده‌اند. پیدایش روشهای آماری از سالهای ۱۹۳۰ به بعد این امکان را فراهم کرد تا مؤسسات نظرسنجی، که نوعی فشارسنج اجتماعی و سیاسی به حساب می‌آیند، بتوانند مقبولیت یا عدم مقبولیت سیاستهای دولتمردان

---

1. Phillip Davis 2. Constitutional Government

را تجزیه و تحلیل کنند و موفقیت یا شکست آنها را پیش‌بینی کنند.(۶) ولی افکار عمومی جریانی متغیر است و با تغییر شرایط عوض می‌شود. سر رابرت پیل، در سال ۱۸۲۰، از افکار عمومی به عنوان «معجون کبیر بلاهت، ضعف، تعصب، حسن تشخیص، سوء تشخیص، لجاجت و عبارات و مقالات مطبوعاتی» یاد می‌کند.(۷)

افکار عمومی برخلاف ایدئولوژی[1]، که ریشه در باور مردم دارد (و به همین جهت پابرجاست)، با توجه به حوادث روزمره و اجرای سیاستهای خاص تغییر می‌یابد. برای مثال افکار عمومی مردم ایالات متحده در زمان جنگ جهانی دوم تا زمان حمله ژاپن به پرل هاربر[2] مخالف ورود امریکا به جنگ بود، اما بلافاصله پس از این واقعه افکار عمومی تغییر یافت و مردم خواستار تنبیه ژاپن شدند.(۸) در خصوص جنگ ویتنام نیز پیش از حادثه خلیج تونکن، امریکاییها مایل به دخالت مستقیم در جنگ نبودند. اما پس از این جریان سرسختانه از حمله هوایی به ویتنام شمالی دفاع می‌کردند. با وجود این، پس از تلفات سنگین ایالات متحده بین سالهای ۱۹۶۵ تا ۱۹۶۷ عقربه افکار عمومی در خلاف جهت به حرکت درآمد و با حضور نیروهای امریکایی در ویتنام به مخالفت پرداخت.(۹)

علی‌رغم توجه دولتها به افکار عمومی، تا قرن هجدهم این اصطلاح توسط پژوهشگران اجتماعی به کار نرفته بود. الکساندر همیلتون و جفرسن که از قدرت افکار عمومی به خوبی آگاه بودند تأکید می‌کردند که تمام دولتها متکی به افکار عمومی‌اند.(۱۰) برخی مانند لیزرسن[3] از افکار عمومی به عنوان پناهگاهی اهورایی یاد می‌کنند که هم شهروندان و هم دولتمردان در برابر آن احساس مسئولیت می‌کنند.(۱۱) آبراهام لینکلن افکار عمومی را نیرومندتر از قانون‌گذاران می‌داند و معتقد است که افکار عمومی است که باعث می‌شود لوایح به تصویب برسند یا جلوی تصویب آنها گرفته شود.(۱۲) باید توجه داشت که افکار عمومی بسیار سیال‌اند و با ظهور یک نیاز در جامعه یا عکس‌العمل مردم نسبت به دولت با یک

---

1. ideology 2. Pearl Harbor 3. Leisersen

مسئله خاص، و یا نیاز سیاستمداران به ایجاد جو خاص در جامعه ایجاد می‌شوند و تغییر می‌یابند. بنابراین افکار عمومی بیان نوعی شرایط اجتماعی خاص است. دیویسن معتقد است افکار عمومی در آغاز در میان یک گروه کوچک اجتماعی که او آن را گروه اولیه می‌نامد[1]، بروز می‌کند.(۱۳) سپس بحث و استدلال در مورد آن در میان افراد گروه شروع می‌شود و در محیط خارج منتشر می‌گردد. سرانجام با تصمیم‌گیری افرادی که در آن مسئله درگیرند به اوج خود می‌رسد. دیویسن برای توضیح مدل خود از شهری به نام سنتر[2] یاد می‌کند که در آن، شهرداری مالیات سنگینی برای یکی از چهره‌های سرشناس فرضی شهر به نام تامس جونز[3] وضع می‌کند. از آنجا که آقای جونز مورد احترام اهالی شهر است شکایت او نزد همسایگان، دوستان، مشتریان و آشنایان حس دلسوزی آنها را برمی‌انگیزد و به حمایت از وی می‌پردازند. اتفاقاً حزب مخالف شهردار وقت این مسئله را درمی‌یابد و از نارضایی مردم در این مورد استفاده می‌کند و برای جلب آراء آنها به حمایت از آقای جونز می‌پردازد و شعارهای انتخاباتی خود را بدین صورت سازمان می‌دهد: «بودجه شهر را متوازن کنید و ارزش واقعی پول را به شهروندان بپردازید». با توجه به آنکه مردم اصولاً علاقه‌ای به پرداخت مالیات نشان نمی‌دهند، این شعار همه‌گیر می‌شود و سرانجام شهردار در انتخابات از حزب مخالف شکست می‌خورد.(۱۴)

مسئله‌ای که دیویسن مطرح می‌کند از آنجا درخور اهمیت است که انسانها در ارتباط با حکومت دارای منافع جمعی‌اند و موضعی که یک فرد در برابر تصمیمات حکومت می‌گیرد ممکن است حس همدردی گروههای دیگری را برانگیزد و سرانجام به یک عامل اجتماعی قوی برای تحولات اجتماعی تبدیل شود. آنچه یک عقیده فردی (یعنی احساس تجاوز به حقوق یک نفر) به شمار می‌رود، ممکن است افرادی را که در همان شرایط باشند تحت تأثیر قرار دهد. به‌علاوه نیروهای

---

1. Primary Group
2. center city
3. Thomas Jones

سیاسی مخالف دولت ممکن است از این مسئله استفاده کنند و برای پیشبرد اهداف خاص خود با بسیج نیروهای اجتماعی و سیاسی باعث شکست گروه حاکم شوند.

این مسئله را می‌توان هم در جریان جنگ استقلال ایالات متحده مشاهده کرد و هم در جنگ ویتنام. در مورد اول این مردم ایالت مساچوستس بودند که احساس می‌کردند دولت انگلستان با وضع مالیات قصد تجاوز به حقوق آنها را دارد و چون وضع مالیات توسط مجالس محلی انجام نشده غیر قانونی است. این موضوع به تدریج بزرگ‌تر شد تا تمامی ایالات حتی ایالت جورجا که کاملاً به انگلستان وابسته بود به مبارزه علیه مالیاتهای وضع شده برخاستند. مورد دوم در جریان جنگ ویتنام است که طی آن با وجود موافقت مردم با جنگ، با مشاهده تلفات جنگ و فساد حکومت ویتنام جنوبی به تدریج گروههای وسیعی از مردم به مخالفین پیوستند.

یک پژوهشگر امریکایی نیز با توجه به همین مسئله می‌گوید یک عقیده فردی هنگامی می‌تواند به افکار عمومی تبدیل شود که در جامعه هواخواهانی جدی بیابد. این عامل، انرژی جمعی را آزاد می‌کند و همه به یک سمت گرایش می‌یابند. در این شرایط است که افکار عمومی می‌تواند به یک نیروی عظیم برای تغییرات اجتماعی تبدیل شود.(۱۵) برای تبدیل عقیده فردی به افکاری که گروههای بزرگ اجتماعی به آن تمایل یابند، شرایطی لازم است: یکی منافع مشترک، دیگری نیاز به تغییر در شرایط اجتماعی، و سرانجام تلاش نخبگان فکری برای تحت تأثیر قرار دادن آن دسته از گروههای اجتماعی که همان شرایط را دارند. این مسئله را به خصوص از زمان جنگ جهانی دوم و در جریان جنگ ویتنام و قضیه واترگیت می‌توان مشاهده کرد. در سالهای ۱۹۳۹ و ۱۹۴۰ امریکاییها مخالف ورود ایالات متحده به جنگ بودند. نخبگان فکری جامعه نیز با توجه به این امر توانستند افکار عمومی را در مورد دور نگه داشتن ایالات متحده از جنگ بسیج کنند. اما پس

از احساسات جریحه‌دار شده مردم استفاده کردند و خواهان تنبیه ژاپن شدند. این مسئله ورود مستقیم امریکا به جنگ را تسریع کرد.

در جریان جنگ ویتنام نیز گروههای خواهان صلح، طرفداران اصلاحات اجتماعی و خانواده‌های سربازان امریکایی توانستند گروههای مختلف اجتماعی را در مورد بیهودگی جنگ آگاه کنند. مخالفتهای گسترده مردم به ادامه جنگ، بحران بزرگی در آن کشور ایجاد کرد و آثار عمیقی بر زندگی اجتماعی و سیاسی امریکاییها به جا گذاشت. به علت مخالفتهای گسترده مردم با جنگ، لیندن جانسن رئیس‌جمهور آن کشور که مسئول و ادامه‌دهنده جنگ شناخته شده بود، از شرکت در انتخابات ریاست‌جمهوری ۱۹۶۸ خودداری کرد و معاون وی، یعنی هیوبرت هامفری[1]، هم که به علت همسو بودن با سیاستهای جانسن مورد انتقاد بود در انتخابات شکست خورد. ولی نیکسن با توجه به مخالفت افکار عمومی با جنگ، شعار خود را پایان دادن شرافتمندانه به جنگ اعلام کرد و توانست در انتخابات پیروز شود.

البته برخی از پژوهشگران نسبت به تأثیرگذار بودن افکار عمومی بر تحولات سیاسی بدبین‌اند و معتقدند که سیاستمداران هستند که افکار عمومی را شکل می‌دهند و سیاست هیچ‌گاه بر اساس افکار عمومی شکل نمی‌گیرد. دای[2] و زیگلر[3] معتقدند که افکار عمومی بسیار بی‌ثبات است و اصلاً توده‌ها سازنده افکار عمومی نیستند. زیرا بیشتر اوقات آمارگیران سؤالهایی را در ذهن مردم جا می‌دهند که قبلاً به آن توجه نکرده بودند. این دو پژوهشگر سرانجام نتیجه می‌گیرند که این نخبگان جامعه مانندگردانندگان رسانه‌های عمومی و رهبران گروههای همسو‌اند که افکار عمومی را شکل می‌دهند.(۱۶) این دو پژوهشگر امریکایی برای اثبات نظر خود، به مخالفت افکار عمومی با برابری سیاهان و سفیدها و دسترسی سیاهان به امکانات مساوی در زمینه تعلیم و تربیت اشاره می‌کنند و تأکید می‌کنند که علی‌رغم مخالفت افکار

1. Hubert Humphry 2. Thomas Dye 3. Harman Ziegler

عمومی، رهبران سیاسی جامعه امریکا در دههٔ ۶۰ لایحه آزادیهای مدنی را به تصویب رساندند.(۱۷) آنچه این دو پژوهشگر و همفکرانشان درک نمی‌کنند این است که تصمیم رهبران سیاسی در مورد موافقت با آزادیهای مدنی و برابری سیاهپوستان با سفیدها و غیره در پاسخ به یک حرکت اجتماعی که تبلور افکار عمومی گروههای خاص جامعه بوده است شکل گرفته است. یعنی گروههایی که با تبعیضهای موجود مخالف بودند توانستند افکار عمومی بخش مهمی از جامعه را در جهت تغییر سیاستها سوق بدهند. در این جریان، رهبران سیاسی جامعه آنقدر هشیار بودند که نیاز به تغییرات را با توجه به افکار عمومی دریابند و با وجود مخالفت بخشهایی از جامعه که با آن تغییرات مخالف بوده‌اند، سیاستهایی را که مقتضی شرایط خاص بوده پیش ببرند. یعنی جنبش آزادیهای مدنی در دههٔ ۶۰، رهبران سیاسی جامعه امریکا را متوجه کرد که در صورت عدم موافقت با تغییرات بنیادی، مانند به رسمیت شناختن حقوق مساوی سیاهان با سفیدپوستان در زمینه اشتغال و مسکن، آن کشور با انفجار عظیمی روبه‌رو خواهد شد.

باید توجه داشت که افکار عمومی در تمامی جوامع وجود دارد و حاکمان چه در جوامع دموکراتیک و چه در نظامهای استبدادی خود را مجبور به همگامی با آن دیده‌اند. این مسئله در طول تاریخ دولتها صادق بوده؛ یعنی حتی در امپراتوری روم که بر اساس غلبه و زور بود، امپراتورها همواره خود را ملزم می‌دیده‌اند که با رضایت مردم حکومت کنند، نه به زور و با سرنیزه.(۱۸) بی‌توجهی به افکار عمومی و تکیه به نیروی نظامی به جای تثبیت یک حکومت، بیشتر اوقات به شورش و انقلاب منجر می‌شود. در جریان انقلاب امریکا دیدیم که بی‌توجهی دولت انگلیس به افکار عمومی در زمینه قوانین مالیاتی باعث ناخشنودی مستعمره‌نشینان شد و سرانجام با شکست انگلیس و عقب‌نشینی‌اش از آن سرزمین پایان یافت.

آنچه افکار عمومی را به ابزار نیرومند تغییرات سیاسی بدل می‌کند دو پدیدهٔ جدید است: مؤسسات آمارگیری و رسانه‌های خبری، به‌خصوص تلویزیون. مؤسسات

آمارگیری با گرفتن آمارهای مکرر نظریات مردم را انعکاس می‌دهند و سیاستمداران را مجبور می‌کنند سیاستهای خود را با توجه به افکار عمومی طراحی کنند. البته این بدان معنی نیست که دولتمردان هرچه نظرخواهیها نشان بدهد، انجام خواهند داد. اما در صورت پیش گرفتن روشی متفاوت با نظریات مردم، آنها مجبورند به توجیه نظریات و عملکردهای خود بپردازند که بسیار پرهزینه است. برای جلب افکار عمومی، سیاستمداران سعی می‌کنند با مخاطب قرار دادن مردم زمینه را برای اجرای سیاستهایشان آماده کنند. برای مثال فرانکلین روزولت برای اجرای طرحهای پیمان جدید خود به علت مخالفت دیوان عالی امریکا با سیاستهایش درصدد برآمد تعداد اعضای دیوان عالی را از ۹ به ۱۵ برساند. با وجود بالا و پایین رفتن افکار عمومی بین موافقان و مخالفان این طرح، سرانجام دیوان عالی ایالات متحده به این نتیجه رسید که بخش مهمی از افکار عمومی (و نه الزاماً اکثریت آن) با طرحهای روزولت موافق است و به همین جهت دست از مخالفت با رئیس‌جمهور برداشت. روزولت نیز طرح افزایش اعضای دیوان عالی کشور را کنار گذاشت.(۱۹)

پدیدهٔ دوم رسانه‌های گروهی است. رسانه‌های گروهی، به خصوص تلویزیون، در این جو مناسب برای پیش بردن سیاست خاص نقش عمده‌ای دارند. در اینجا رسانه‌ها تأثیر عمده‌ای بر شکل‌گیری افکار عمومی دارند. تبلیغات پی در پی و تحریک کردن عواطف عامه مردم تأثیر مهمی در جلب و بسیج افکار عمومی دارد. در زمان جنبش مک‌کارتیسم (۱۹۵۱-۱۹۵۷) رسانه‌ها نقش عمده‌ای در بسیج افکار عمومی علیه کمونیسم ایفا کردند.(۲۰) پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ نیز رسانه‌ها افکار عمومی امریکاییها را برای پذیرش سیاستهای رسمی دولت بوش علیه آنچه «تروریسم بین‌المللی» نام گرفته آماده می‌کنند.

عوامل تأثیرگذار بر شکل‌گیری افکار عمومی

افکار عمومی به خودی خود ایجاد نمی‌شود. این موضوع نخست در ذهن افراد شکل می‌گیرد، سپس عواملی همچون رسانه‌ها، ایدئولوژی، نژاد، مذهب،

جنسیت، حرفه و نسلی که فرد به آن تعلق دارد، آن را تقویت می‌کند. البته میزان تأثیرگذاری این عوامل متفاوت است. برای مثال تأثیر رسانه‌ها از تأثیر حرفه اشخاص در شکل‌گیری افکار عمومی‌شان بسیار بیشتر است.(۲۱)

رسانه‌ها

رسانه‌ها تأثیر عظیمی بر شکل‌گیری افکار عمومی دارند. گرچه به نظر می‌رسد تلویزیون بیشترین تأثیر را در این زمینه دارد، نمی‌توان از نقش رادیو نیز غافل شد. بیش از ۲۰۰۰ ایستگاه رادیویی در ایالات متحده وجود دارد که به طور فزاینده‌ای به سمت محافظه‌کاری روی می‌آورند. افرادی مانند راش لیمبا[1] توانسته‌اند از طریق شکل دادن افکار عمومی، جو سیاسی را به سوی عقاید محافظه‌کاران عوض کنند.(۲۲) در مقایسه بین این دو بخش از رسانه‌های الکترونیکی باید گفت تأثیر تلویزیون سریع‌تر است، چون هم از طریق گوش و هم از راه چشم بر بیننده تأثیر می‌گذارد. در تلویزیون عمدتاً تصویر و حرکات گوینده و در رادیو تُن صدا، روانی بیان، و تأکید بر کلمات و هجاهاست که شنونده را تحت تأثیر قرار می‌دهد. شکست برنامه بیمه عمومی کلینتون بیشتر به خاطر برنامه‌ریزی دقیقی بود که نظام پزشکی روی تبلیغات رادیویی انجام داده بود. افرادی مانند راش لیمبا و جرج ویل[2] این اندیشه را در مردم القا کردند که بیمه عمومی به معنای روی آوردن به برنامه‌های سوسیالیستی و پایین آمدن کیفیت خدمات پزشکی است.

ایدئولوژی

ایدئولوژی عبارت است از مجموعه‌ای از ارزشها و باورهای به هم پیوسته که زیربنای فکری افراد را تشکیل می‌دهند. بدین ترتیب کسی که در ایالات متحده خود را لیبرال یا محافظه‌کار می‌داند، به ارزشها و باورهای شخصی‌ای پایبند است

---

1. Rush Limbugh
2. George Will

که وی را از افرادی که ایدئولوژی متفاوتی دارند جدا می‌کند. ایدئولوژی در شکل‌گیری افکار عمومی نقش مهمی ایفا می‌کند. برای کسی که عضو یا طرفدار حزب دموکرات است، مسائل مرتبط با افزایش کمک دولت به فقرا یا افزایش مالیات برای ثروتمندان کاملاً پذیرفتنی است. از طرف دیگر، فرد محافظه‌کار با کم‌کردن مالیات برای ثروتمندان و کم کردن بودجه خدمات عمومی موافق است.(۲۳) با این همه به علت بی‌ثباتی افکار عمومی، یک فرد محافظه‌کار ممکن است در بعضی مسائل لیبرال و در موارد دیگر محافظه‌کار باشد. البته باید توجه داشت که امریکاییها انسانهایی غیرسیاسی‌اند و خود را درگیر مسائل پیچیده مربوط به امور سیاسی نمی‌کنند. این گروه اندک فعالان سیاسی‌اند که به درستی مسائل را می‌شناسند و همواره بر اساس آن رأی می‌دهند. این اشخاص کسانی‌اند که فعالانه در انتخابات مقدماتی شرکت می‌کنند، در جمع‌آوری کمکهای مالی برای حزب مورد علاقه خود فعال‌اند و در کنوانسیون ملی نقش بسزایی در تعیین کاندیدای مورد نظر خود به عنوان نامزد حزب برای انتخابات سراسری ایفا می‌کنند.

نژاد

ایالات متحده کشوری چندملیتی[1] و چندنژادی است به همین جهت، تبار ملی و نژادی افراد در شکل‌گیری افکار عمومی در بین آنها نقش مهمی ایفا می‌کند. از آنجا که انگلوساکسونها از لحاظ تاریخی، امتیازات شهروندی بیشتری دارند، از ساختارهای حکومتی، وضعیت اقتصاد و کل نظام احساس رضایت بیشتری می‌کنند. برعکس، نظر اقلیتهای قومی و نژادی دیگر، به خصوص سیاهپوستها و لاتینها، در مورد مسائل یاد شده متفاوت است. در حالی که اکثر سفیدپوستها معتقدند که امریکاییها جدا از رنگ پوستشان از حقوق اجتماعی مساوی برخوردارند، سیاهپوستها این ادعا را رد می‌کنند. در آمارگیریهایی که بین ۱۹۹۱ تا

---

1. multinational

۱۹۹۷ در این زمینه انجام شد، ۷۲٪ سفیدپوستها اعتقاد داشتند که سیاهان و سفیدپوستها در مقابل کار مساوی، دستمزد مساوی دریافت می‌کنند، در حالی که تنها ۳۱٪ از سیاهان این مسئله را باور داشتند. در ضمن ۵۱٪ از سفیدپوستها و تنها ۲۱٪ از سیاهان معتقد بودند که نظام قضایی ایالات متحده به طور عادلانه با هر دو نژاد برخورد می‌کند.[۲۴] لاتینها که جمعیت آنها به ۲۳ میلیون نفر می‌رسد، ۹٪ کل جمعیت ایالات متحده را تشکیل می‌دهند. از آنجا که این گروه نژادی از مناطق مختلف امریکای لاتین و همچنین پرتغال و اسپانیا به ایالات متحده مهاجرت کرده‌اند، عقاید متفاوتی نسبت به مسائل دارند. اما به طور کلی کوباییهای ساکن امریکا به لحاظ سیاسی محافظه‌کارتر، ضدکمونیست، و طرفدار حزب جمهوریخواه‌اند. در حالی که بیشتر لاتینهای غیرکوبایی لیبرال‌تر و طرفدار حزب دموکرات‌اند.[۲۵]

مذهب

مسئله آزادی مذهبی از اوایل قرن هفدهم یکی از عوامل اصلی مهاجرت به ایالات متحده بوده است. هنوز هم اقلیتهای مذهبی که در کشورهای دیگر نمی‌توانند مراسم مذهبی خود را آزادانه برگزار کنند، به ایالات متحده مهاجرت می‌کنند. افکار عمومی امریکاییها و در نتیجه مشارکت آنها در انتخابات تا حدّ زیادی تحت تأثیر گرایشهای مذهبی‌شان شکل می‌گیرد. از زمان پیمان جدید روزولت، کاتولیکها طرفدار حزب دموکرات باقی مانده‌اند و در بسیاری از مسائل گرایشهای سیاسی آنها، مانند بقیه دموکراتهاست. البته باید توجه داشت که آنها برخلاف بیشتر طرفداران حزب دموکرات با سقط جنین مخالف‌اند. اما $\frac{۲}{۳}$ آنها معتقدند که کشیشها حق دارند ازدواج کنند و زنها هم می‌توانند کشیش شوند.

در بین اقلیتهای مذهبی، یهودیها از همه لیبرال‌ترند و بیش از دیگران طرفدار حزب دموکرات‌اند. این گروه که عمدتاً از اواخر قرن نوزده به ایالات متحده مهاجرت کرده‌اند، با پیمان جدید روزولت پیوند ناگسستنی دارند و مواضع آنها

لیبرال‌تر از دیگر گروههای قومی و مذهبی است. در یک پژوهش آماری که توسط مؤسسه آمار اجتماعی عمومی در ۱۹۹۶ به عمل آمد، ۹۴٪ از یهودیها با سقط جنین موافق بودند، اما تنها ۳۳٪ ازکاتولیکها و ۴۰٪ از پروتستانها با این امر موافق بودند. از طرف دیگر در حالی که ۶۷٪ پروتستانها و ۵۵٪ کاتولیکها با انجام مراسم مذهبی در دبستانها موافق بودند تنها ۱۴٪ از یهودیها از این موضوع جانبداری می‌کردند. به‌علاوه با وجود آنکه یهودیها کوچک‌ترین اقلیت مذهبی‌اند و تنها ۲٪ از کل جمعیت ایالات متحده را تشکیل می‌دهند، موفق شده‌اند که جهت‌گیری سیاست خارجی ایالات متحده را به حمایت همه‌جانبه از اسرائیل سوق دهند. حمایت یهودیها از حزب دموکرات تا بدان حد است که به گفته دو پژوهشگر یهودی، بررسی رفتار یهودیها در انتخابات نشان می‌دهد که: ۱) چنانچه یک یهودی غیر عضو حزب دموکرات و یک دموکرات غیر یهودی کاندیدا باشند آنها به کاندیدای دموکرات رأی می‌دهند؛ ۲) چنانچه یک کاندیدای حزب دموکرات یهودی، اما معتدل باشد و کاندیدای دموکرات غیر یهودی تندروتر باشد به کاندیدای دوم رأی می‌دهند. این دو پژوهشگر همچنان می‌افزایند، در حالی که در گروههای قومی و مذهبی دیگر، ثروتمندان به حزب جمهوریخواه و افراد وابسته به طبقات پایین به دموکراتها رأی می‌دهند، این دو گروه اجتماعی یهودی به طور یکسان لیبرال‌اند و در نتیجه به حزب دموکرات رأی می‌دهند.[۲۶]

جنسیت

تفاوت نظر بین زنها و مردها به شدت آنچه بین مذاهب و قومیتها نسبت به مسائل قومی و نژادی وجود دارد، نیست. در حالی که نسبت به مسئلهٔ سقط جنین و حقوق مساوی بین مردها و زنها تفاوت زیادی وجود ندارد، زنها بیش از مردها با خشونت، مجازات اعدام، و مداخلهٔ نظامی مخالف‌اند. دیدگاههای سیاسی این دو جنس نیز با یکدیگر متفاوت است. برای مثال در سال ۱۹۹۴، ۳۳٪ از مردان و ۳۹٪ از زنان خود را طرفدار حزب دموکرات اعلام کردند. در انتخابات سال ۱۹۹۶، ۴۳٪ از

مردان و ۵۴٪ از زنان به کلینتون و ۴۴٪ از مردان و ۳۸٪ از زنان به رقیب وی یعنی باب دُل رأی دادند.(۲۷) در انتخابات سال ۲۰۰۰ نیز ۵۴٪ زنان به ال‌گُر و تنها ۴۳٪ از آنها به جرج بوش رأی دادند.

سن و نسل

گروههای سنی خاص به کاندیداها و احزاب خاص و شعارهای تبلیغاتی آنها دلبستگی نشان می‌دهند. امریکاییها تا حدود ۲۵ سالگی کمتر به شرکت در انتخابات رغبت نشان می‌دهند. اما پس از این سن با توجه به آنکه این گروه سنی وارد بازارکار می‌شود و زندگی جدیدی تشکیل می‌دهد، علاقهٔ بیشتری به شرکت در انتخابات نشان می‌دهد. پیروزی دموکراتها در انتخابات ۵۰ سال گذشته تا حد زیادی مدیون مشارکت گروه سنی زیر ۳۰ سال بوده است. در انتخابات سال ۱۹۹۶ کلینتون توانست ۵۴٪ آرای افراد زیر ۳۰ سال را به دست آورد ولی دو حریف وی یعنی باب دُل و راس پرو[1] به ترتیب ۳۴٪ و ۱۰٪ از آرای این گروه سنی را به خود اختصاص دادند. توجه کلینتون به موضوع بهبود وضعیت اقتصادی و ایجاد کار برای جوانان طبیعتاً تأثیر زیادی بر این امر داشته است. مقایسهٔ جوانان با افراد مسن (مثلاً بالاتر از ۵۰ سال) نشان می‌دهد که گروه اول طبیعتاً در مقایسه با گروه دوم تمایلات ترقی‌خواهانه‌تری در زمینهٔ مسائل نژادی و برابری مردان و زنان دارند. به‌علاوه، تعلق به دوران خاص سنی نیز در تمایلات سیاسی افراد تأثیر بسزایی دارد.(۲۸) برای مثال افرادی که در دوران رکود اقتصادی ایالات متحده در اواخر دهه ۱۹۲۰ زندگی کرده‌اند، همواره از برنامه‌های تأمین اجتماعی بشدت حمایت کرده‌اند. گروهی که در دههٔ ۱۹۶۰ در حدود ۲۰ تا ۳۰ ساله بوده بیش از دیگر گروههای سنی برای برابری سیاهان و سفیدها ارزش قائل است، همچنین گروه سنی‌ای که محصول دههٔ پس از جنگ جهانی دوم است نظر بسیار مساعدی نسبت به آزادیهای مدنی و برابری جنسی دارد.(۲۹)

1. Ross Perot

طبقهٔ اجتماعی

از آنجا که ایالات متحده تجربهٔ گذار از فئودالیسم به سرمایه‌داری و مبارزات خشونت‌بار کارگران برای حقوق صنفی را تجربه نکرده است، امریکاییها کمتر از اروپاییها مسئله طبقهٔ اجتماعی را جدی می‌گیرند. کارگران امریکایی بیشتر ترجیح می‌دهند که طبقه متوسط خوانده شوند، نه طبقه کارگر. حتی اعضای اتحادیه‌های نیرومند کارگری، مانند اِی.اِف.اِل ـ سی.آی.او.[1]، بیشتر تمایلات لیبرالی دارند تا سوسیالیستی. به همین جهت احزاب سوسیالیست و کمونیست نتوانسته‌اند در ایالات متحده رشد کنند. با این همه، در مجموع، کارگران، افراد کم‌درآمد و بیکاران پایه‌های اصلی حزب دموکرات را تشکیل می‌دهند. از طرف دیگر، مدیران و صاحبان صنایع، افرادی که بیش از ۵۰ هزار دلار در سال درآمد دارند، و افرادی که دارای مشاغل حرفه‌ای هستند (مانند وکلا و پزشکان) تمایلات محافظه‌کارانه دارند و از حزب جمهوریخواه حمایت می‌کنند. در پژوهشی که در سال ۱۹۹۶ در ایالات متحده انجام شد، ۴۲٪ اشخاصی که درآمدی بیش از ۷۵ هزار دلار در سال داشتند، و ۳۷٪ اشخاصی که بین ۵۰ هزار تا ۷۴ هزار دلار در سال درآمد داشتند، خود را طرفدار حزب جمهوریخواه اعلام کردند، در حالی که ۳۸٪ اشخاصی که درآمدی کمتر از ۲۰ هزار دلار داشتند خود را هوادار حزب دموکرات می‌دانستند و تنها ۲۲٪ آنها طرفدار حزب جمهوریخواه بودند.(۳۰)

در انتخابات سال ۲۰۰۰ نیز ۴۰٪ کسانی که بین ۷۵ هزار تا ۱۰۰ هزار دلار در سال درآمد داشتند به الگُر و ۵۸٪ آنان به بوش رأی دادند، در حالی که ۶۱٪ افرادی که درآمد سالیانهٔ آنها بین ۱۵ هزار تا ۳۰ هزار دلار بود به الگُر و تنها ۳۵٪ آنها به بوش رأی دادند.

---

۱. American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO)؛ از وحدت دو سازمان کارگری به نام فدراسیون کار امریکا و کنگره سازمانهای صنعتی ایجاد شده و بسیار نیرومند و از لحاظ سیاسی تأثیرگذار است.

تأثیر افکار عمومی بر سیاست‌گذاری

آبراهام لینکلن از دموکراسی با عبارت «حکومت مردم به وسیلهٔ مردم و برای مردم» یاد می‌کند. صاحب‌نظران و پژوهشگران به اتفاق معتقدند که تفاوت دموکراسی و دیکتاتوری در توجهی است که سیاستمداران به نظریات عامهٔ مردم نشان می‌دهند و با رضایت آنها حکومت می‌کنند. البته اینکه چگونه رضایت مردم تبدیل به سیاست می‌شود محل بحث است. در حالی که اکثر پژوهشگران و فیلسوفان سیاست تحقق دموکراسی را در همراهی سیاستمداران با نظریات مردم می‌بینند، برخی مانند ادموند برک[1]، فیلسوف سیاسی محافظه‌کار انگلیسی قرن هجدهم در سال ۱۷۷۴، در این مورد به صراحت اعلام کرده بود که وظیفه نمایندگان مردم آن است که منافع مردم را در نظر بگیرند، اما الزاماً توجهی به خواسته‌های آنها نداشته باشند، زیرا آنها امنای[2] مردم‌اند. بدین جهت وی معتقد بود که مردم ممکن است منافع خود را درست تشخیص ندهند، و سیاستمداران باید بر اساس تشخیص خود به سیاست‌گذاری بپردازند، نه برای خواسته‌های مردم.(۳۱)

امریکاییها، برخلاف بسیاری از مردم دنیا، علاقهٔ چندانی به سیاست و مسائل سیاسی ندارند. برای آنها برنامه‌های تلویزیون و مسابقات ورزشی، به خصوص بسکتبال، فوتبال و بیس‌بال، به مراتب بیش از سیاست اهمیت دارد. به همین جهت، آنها از مسائل سیاسی روز و حتی ساختارهای حکومتی اطلاع چندانی ندارند. برای مثال، در حالی که ۹۶٪ آنها می‌دانند که دورهٔ ریاست جمهوری ۴ سال است، تنها ۷۴٪ آنها نام معاون رئیس‌جمهور وقت را می‌دانند. ۵۲٪ آنها می‌دانند که هر ایالت تنها دو سناتور در مجلس سنا دارد، اما تنها ۲۵٪ آنها نام سناتور ایالت خود و ۲۹٪ آنها نام نمایندهٔ مجلس ناحیهٔ خود را می‌دانند.(۳۲)

با توجه به غیر سیاسی بودن مردم امریکا، تعدادی از پژوهشگران به بررسی

---

1. Edmund Burke
2. trustees

بی‌ثباتی عقاید و افکار عامه مردم در مقایسه با ثبات عقاید نخبگان جامعه پرداخته‌اند. از جمله فیلیپ کانورس در این مورد می‌نویسد: «گروه بزرگی از مردم کوچه و بازار افکار قابل اعتنایی ندارند، حتی اگر این افکار در مورد مسائل حاد سیاسی باشد که متفکران جامعه مدتهای مدیدی بر سر آن با یکدیگر به مشاجره پرداخته باشند.»(۳۳)

با توجه به این مسائل چگونه می‌توان از افکار عمومی در ایالات متحده و تأثیر آن بر سیاست‌گذاری سخن گفت؟ نکاتی که باید مورد توجه قرارگیرد عبارت است از:

۱) افکار عمومی پایدار نیست و باگذر زمان و تغییر شرایط عوض می‌شود.

۲) توجه به افکار عمومی در دوران انتخابات است که اهمیت بیشتری می‌یابد. کاندیداهایی که بتوانند برنامه‌های تبلیغاتی‌شان را با افکار عمومی هماهنگ کنند شانس زیادی برای موفقیت در انتخابات دارند. علت اصلی پیروزی کلینتون در انتخابات ۱۹۹۲ توجه به مسئله اصلی روز، یعنی اقتصاد، بود، در حالی که بوش از درک بحران اقتصادی ناتوان مانده بود. در انتخابات ۱۹۸۸ نیز بوش به این دلیل پیروز شد که توجهش را بیشتر روی موضوع مبارزه با جنایت و خشونت گذاشته بود، در حالی که مایکل دوکاکیس[1]، به عنوان کسی معرفی شده بود که در دوران فرمانداری ایالت مساچوستس در مقابل تبهکاران کوتاه آمده بود.(۳۴)

۳) تغییر موضع اعضای کنگره رئیس‌جمهور نسبت به موضوع افکار عمومی بیشتر دربارهٔ مسائلی مانند افزایش یا کاهش بودجه، تأمین اجتماعی، مبارزه با جنایات و خشونت، تروریسم و غیره شکل می‌گیرد. عدم توجه دموکراتها به حساسیت عمومی نسبت به کسری بودجه سبب شکست آنها در انتخابات میان دوره‌ای ۱۹۹۴ شد. در انتخابات سال ۲۰۰۰ نیز بوش عمدتاً به علت تمرکز بر کاهش مالیاتها بود که توانست ال‌گُر را شکست بدهد.

---

1. Micheal Dukakis

۴) با توجه به اهمیت افکار عمومی است که مؤسسات افکارسنجی در ایالات متحده به طور مرتب نظر مردم را نسبت به مسائل مختلف می‌سنجند و سعی می‌کنند آنها را با مواضع سیاستمداران مقایسه کنند. پژوهشهای مکرر نشان می‌دهد که (جدا از آنکه چه کسی افکار عمومی را شکل می‌دهد) افکار عمومی تعیین‌کنندهٔ زندگی سیاسی یک دولتمرد به حساب می‌آید. مخالفت افکار عمومی با سیاستهای نیکسن در مورد مسئله واترگیت سبب استعفای وی شد. از طرف دیگر، موفقیت کلینتون در زمینه جلب افکار عمومی با سیاستهای اقتصادی‌اش باعث پیروزی وی در انتخابات ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶ شد. به‌علاوه، فضای مساعد افکار عمومی برای کلینتون باعث شد اعلان جرم علیه وی با شکست روبه‌رو شود و بتواند دورهٔ دوم ریاست‌جمهوری خود را به پایان برساند.

۵) با توجه به آنکه افکار عمومی توسط نخبگان جامعه شکل می‌گیرد، خود سیاستمداران نیز در شکل دادن به آن نقش مهمی ایفا می‌کنند. حمله به برجهای دوقلوی تجارت جهانی و پنتاگون به جرج دبلیو. بوش اجازه داد تا افکار عمومی را با بسیج تمامی امکانات از جمله رسانه‌ها برای گسترش حضور ایالات متحده در آسیای میانه و خلیج فارس متمایل کند. طرح موضوع جنگ تمدنها توسط ساموئل هانتینگتون می‌توانست با مطرح شدن شعار جنگ صلیبی تکمیل شود و با حمایت عمومی به اتمام برسد. البته مخالفت افکار عمومی نخبگان سیاسی اروپا با طرح مسئله جنگ صلیبی سبب ایجاد فضای مخالف این نظر گردید و بوش به ناچار مجبور شد این شعار را پس بگیرد. در این مورد باید اضافه کرد که مخالفت نخبگان سیاسی اروپا با حمله به عراق توانست تا ۲۹ اسفند ۱۳۸۱ این تجاوز بی‌منطق را عقب بیندازد.

پس از شکست بلر و بوش برای همراه کردن افکار عمومی برای جنگ با عراق، این دو با دستکاری اسناد مربوط به سلاحهای کشتار جمعی عراق توانستند تا اندازه‌ای از حساسیت افکار عمومی بین‌المللی نسبت به این مسئله بکاهند و در آخرین روزهای سال ۱۳۸۱ هجوم سرتاسری به عراق را آغاز کنند و در کمتر از

سه هفته حکومت صدام سرنگون شد و عراق به اشغال نیروهای امریکایی و انگلیسی درآمد. با این همه، پس از افشای جعل اسناد از طرف کاخ سفید و دولت انگلیس، افکار عمومی در هر دو کشور و سراسر جهان علیه بوش و بلر بسیج شده است.

منابع

۱. لازار، ژودیت، *افکار عمومی*، ترجمه مرتضی کتبی، تهران، نشر نی، ۱۳۸۰، ص ۳۹.
۲. برایس، جیمز، حضور *فراگیر* و قدرت *افکار عمومی* در *صدای مردم*، گردآورندگان: یوام کریستین و رابرت مک ویلیامز، ترجمه محمود عنایت، تهران، کتاب سرا، ۱۳۶۵، ص ۲۵.
۳. *همان*، ص ۴۶.
۴. *همان*، ص ۴۹.
۵. *همانجا*.
۶. لازار، *همان*، ص ۱۷۰-۱۷۲.
۷. برایس، *همانجا*.
8. La Feber, Walter, *The American Age: The United States Foreign Policy at Home and Abroad Since 1750*, New York, Norton and Company, 1989, p. 14.
9. Riley, John, "American Opinion: Continuity, Not Reaganism", in James McCormick (Ed.), *A Reader in American Foreign Policy*, Itasca: Peacock Publishers Inc., p. 354.
۱۰. برایس، ص ۳۳.
۱۱. برایس، ص ۳۶.
12. Zvesper, John, "A Constitution to Endure", in Robert McKeever, J. Zvesper, R. Maidment (Eds.), *Politics USA*, London, Prentice Hall, 1999, p. 56.
۱۳. برایس، *همان*، ص ۵۵.
۱۴. *همان*، ص ۶۰-۶۶.
15. Rienow, Robert, *American Government in Today's World*, Boston, D. C. Heath and Company, 42, 1959. pp. 20-25.
16. Dye, Thomas and H. Ziegler, *The Irony of Democracy*, Pacific Grove, Brooks/ Cole Publishers, 1995, pp. 154-155.
17. *Ibid.*, pp. 163-165.
۱۸. برایس، *همانجا*.
۱۹. جانسن، جرالد، «دیوان عالی کشور ایالات متحده امریکا»، ترجمه احمد شریعت، تبریز، روزنامه

توحید *افکار عمومی*، ۱۳۴۳، ص ۸۵-۸۷.

۲۰. دووژه، موریس، *اصول علم سیاست*، ترجمه ابوالفضل قاضی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۶، ص ۱۸۹- ۱۹۰.

21. Dolebear, Kenneth, *American Politics: Power and Change*, Lexington, D. C. Heath and Company, 1971, pp. 260-262.

22. Greenberg, E. and B. Page, *The Struggle for Democracy*, New York, Gorgonan, 1996, p. 18.

23. Dye and Ziegler, *Ibid.*, pp. 104-110.

24. Dye, Thomas, *Politics in America*, New Jersey, Prentice Hall, 1999, p. 145.

25. Greenberg and Page, *Ibid.*, p. 155.

۲۶. دیوید، لوسی اس. و لئون گلدستین، «سنت لیبرال یهودیان»، در کریستین و مک ویلیامز، همان، ص ۱۵۹-۱۶۵.

27. *New York Times*, Nov. 19, 1988.

28. Sidlow, E. and B. Henschen, *America at Odds*, London, Wadsworth, 1998, p. 243.

29. Greenberg and Page, *Ibid.*, p. 165.

30. Sidlow & Henschen, *Ibid.*, p. 205.

31. Greenberg, *Ibid.*, p. 354.

32. Del Caprini, Michael and Scott Keeter, "The United States Public Knowledge of Politics", *Public Opinion Quarterly*, May 1991.

33. Converse, Phillip, "The Nature of Relief System in Mass Public", in David Apten (Ed.), *Ideology and Discontent*, New York, Free Press, 1964, p. 245.

34. Sidlow and Henschen, *Ibid.*, p. 247.

فصل چهارم

گروههای همسود

گروههای همسود[1] که از آنها به عنوان گروه فشار نیز یاد می‌شود تأثیر بزرگی بر سیاست و حکومت امریکا دارند. برخی فکر می‌کنند که گروههای همسود همان احزاب سیاسی‌اند، اما این برداشت غلط است؛ زیرا گروههای همسود اهداف مشخص و محدودی را دنبال می‌کنند و در نتیجه نمی‌توانند گروههای مختلف اجتماعی را برای پیروزی خود در انتخابات بسیج کنند.(۱) به گفتهٔ یک پژوهشگر امریکایی، افرادی که با هدف خاصی دور هم جمع شوند و سعی کنند در جهت برآورده شدن آن هدف بر سیاستگذاران تأثیرگذارند، یک گروه همسود را تشکیل می‌دهند.(۲) گروههای همسود ممکن است بسیار کوچک یا بسیار بزرگ باشند. نویسندگانی که با هدف آزادی قلم در ایالات متحده و جهان دور هم جمع شده‌اند، یا انجمن الکلیهای ناشناس[2] امریکا (که از تجمع الکلیهایی که قصد دارند اعتیاد خود را ترک کنند تشکیل شده)، یا سازمانهای حرفه‌ای مانند انجمن پزشکی امریکا[3] نمونه‌ای از گروههای همسود در ایالات متحده به شمار می‌آیند.

گروههای همسود ممکن است سیاسی، اقتصادی، مذهبی، اجتماعی،

1. interest groups 2. Alcoholic Anonymous
3. American Medical Association

فرهنگی و یا حتی نژادی و قومی باشند. حدود ۷۰۰۰ گروه همسود تاکنون در ایالات متحده ثبت شده‌اند.

با اینکه در نظامهای دموکراتیک انسانها بالقوه بر سرنوشت خویش حاکم‌اند و می‌توانند بر سیاستمداران تأثیر بگذارند، اما با عضویت در گروههای همسود تأثیرگذاری آنها بر نهادهای سیاسی بیشتر می‌شود. این امر به چند علت صورت می‌گیرد: ۱) گروههای همسود دقیقاً می‌دانند چه می‌خواهند و می‌توانند با توجه به این مسئله با نهادهای سیاسی ارتباط برقرار کنند؛ ۲) این گروهها به علت حق عضویتی که دریافت می‌کنند می‌توانند امکانات بزرگتری (مثلاً مطبوعات، تبلیغات و غیره) را در جهت رسیدن به اهداف خود به خدمت بگیرند. نهایتاً با توجه به آنکه سیاستمداران برای پیروزی در انتخابات به حمایت گروههای وسیعی نیاز دارند، گروههای همسود، چه به لحاظ مالی و چه به لحاظ سازمانی، می‌توانند آنها را یاری کنند. در عوض، گروههای همسود نیز می‌توانند برای پیشبرد اهدافشان روی همکاری سیاستمداران حساب کنند.(۳)

البته باید توجه داشت که گروههای همسود ممکن است منافع متضادی داشته باشند و در بیشتر موارد یک سیاستمدار با این معضل روبه‌روست که چگونه منافع سازمانهای کارگری (مثلاً فدراسیون کار امریکا ـ اتحادیهٔ کارگران صنعتی) و صاحبان صنایع (مثلاً «اتحادیهٔ صاحبان صنایع امریکا»[1]) را همزمان در نظر داشته باشند. بنابراین، با توجه به جهت‌گیری سیاسی کاندیداهای انتخابات، آنها، یا سیاستمداران، روی حمایت از یکی از این دو گروه تمرکز می‌کنند. برای مثال، کاندیداهای حزب دموکرات، در عین اعتقاد به نظام بازار آزاد که بالطبع حمایت از سرمایه‌داران را دربر دارد، نهادهای کارگری را پایگاه اصلی حمایت خود می‌دانند و ضمن تلاش برای تحریک نکردن «اتحادیهٔ صاحبان صنایع امریکا»، از سازمانهای کارگری حمایت می‌کنند، به همین دلیل است که می‌بینیم نهادهای کارگری از

1. National Association of Manufacturers (NAM)

کاندیداهای دموکرات در مقابل جمهوریخواهان حمایت می‌کنند.(۴) از طرف دیگر حزب دموکرات ترجیح می‌دهد که از حمایت گروههای داخلی حفاظت محیط زیست، مثل باشگاه سیرا[1]، برخوردار باشد و با گروههای همسودِ مدافع کارخانه‌های سیگارسازی که بسیار نیرومندند درگیر شود. به همین مناسبت است که می‌بینیم بیشترین حمایت از جمهوریخواهان را گروه اخیر به عمل می‌آورد، اما حامیان محیط زیست از دموکراتها پشتیبانی می‌کنند. این مسئله، به خصوص در انتخابات ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶ ریاست جمهوری که هم کلینتون و هم معاونش ال‌گُر روی حمایت از جوانان علیه شرکتهای سیگارسازی تأکید فراوان کردند، ظهور کرد. برعکس، باب دُل، رقیب کلینتون در انتخابات سال ۱۹۹۶، به دلیل حمایت از گروههای همسود سیگارسازی، اعتیادآور بودن سیگار را رد می‌کرد. به همین دلیل است که می‌بینیم شرکتهای سیگارسازی و اتحادیه تفنگداران امریکا بیشترین حمایت را از دُل به عمل آوردند. در انتخابات سال ۲۰۰۰ نیز اتحادیه تفنگداران امریکا و شرکتهای نفتی به حمایت همه‌جانبه از جرج دبلیو. بوش دست زدند.

نقش گروههای همسود در حیات سیاسی امریکا از همان آغاز حیات این کشور مورد توجه قرارگرفته بود. برای مثال، جیمز مدیسون در این زمینه می‌نویسد: «نیازهای جوامع متمدن، باعث شکل گرفتن گروههای همسود در بین زمینداران، صاحبان صنایع، صرافان و دیگر گروهها می‌شود،... و روح رقابت گروهی و حزب‌بازی را در زمینه تأثیرگذاری بر عملکرد دستگاه دولتی برمی‌انگیزد».(۵) نقش گروههای همسود در زندگی سیاسی امریکا به بهترین وجه در آثار تکثرگرایان ترسیم شده و آنها عمدتاً این گروهها را بیانگر نظام حکومتی در کشورهای دموکراتیک می‌دانند. در نظام دموکراتیک یا مردم‌سالار اکثر مردم در امور سیاسی مداخله می‌کنند و آزادانه و آگاهانه رهبران خود را انتخاب می‌کنند. بنابراین سیاست نزد نظریه‌پردازان نظام دموکراتیک به معنای تأمین منافع اکثر مردم توسط گروهی

---

1. Sierra Club

منتخب از طرف آنهاست. اما اکثریت ضمن آنکه حکومت را در دست می‌گیرد، حقوق اقلیت را زیر پا نمی‌گذارد و، به قول جفرسن، دیکتاتوری اکثریت را برقرار نمی‌کند. آبراهام لینکلن از نظریهٔ دموکراتیک یک گام نیز فراتر می‌رود و از دموکراسی به عنوان حکومت مردم برای مردم و توسط مردم یاد می‌کند.(۶) بسیاری با این تعبیر لینکلن مخالف‌اند و اظهار می‌دارند که اگرچه دموکراسی به معنای «حکومت مردم برای مردم» درست است، اما «توسط مردم» امکان‌ناپذیر است؛ زیرا مردم به طور عام نمی‌توانند در کار روزمره حکومتی دخالت داشته باشند. به همین جهت آنها معتقدند که این سیاستمداران‌اند که به نمایندگی از طرف مردم امور را در دست دارند. نظر تکثرگرایان این است که مردم وقت، مهارت، و پشتکار ادارهٔ امور حکومت را ندارند. تکثرگرایان سیاست را نتیجه تعارض منافع گروههای همسود می‌بینند و دولت را جایزهٔ گروهی می‌دانند که توانسته حمایت گروههای وسیعی را به سمت خود جلب کند.

نقش گروههای همسود در سیاست

در امریکا هر فرد ممکن است در آن واحد عضو چند گروه همسود باشد. مثلاً انجمن خانه و مدرسه، اتحادیهٔ کارگران صنعتی امریکا و غیره. آنچه باعث می‌شود فرد به عضویت این گروهها در بیاید این است که احساس می‌کند منافع او با این کار بهتر حفظ می‌شود. اما آیا میزان فعالیت تمامی افراد در گروهها یکسان است؟ مسلماً نه. میزان فعالیت و تأثیرگذاری هر فرد در یک گروه همسود به این بستگی دارد که چه نوع منافعی در گرو این عضویت باشد و اینکه شأن اجتماعی و میزان تحصیلات فرد وگروه در چه سطحی باشد. مثلاً افراد فعال ای. اف. ال ـ سی. آی. او. را یک گروه حرفه‌ای کوچک از رهبران کارگری و وکلا تشکیل می‌دهند. اما اکثریت ۱۵ میلیونی آن تنها به عنوان ناظر در فرایند کارها دخالت می‌کنند.

برعکس، در انجمن پزشکان امریکا، اتحادیه صاحبان صنایع، انجمن وکلای

امریکا[1] درجه فعالیت اعضا بسیار چشمگیر است. به این دلیل که در درجه اول اعضای این گروه تحصیلات عالی دارند و به زیر و بم کارها آگاهند و دیگر آنکه اعضای گروههای حرفه‌ای ذکر شده منابع مالی بزرگی در دسترس دارند و دستیابی آنان به منابع قدرت نیز بسیار آسانتر است.(۷) برای مثال، هنگامی که لایحه بیمه ملی توسط ادوارد کندی[2] در سال ۱۹۶۸ به مجلس سنا فرستاده شد، انجمن پزشکان امریکا (با ۱۴۰ هزار عضو) توانست مبارزه‌ای ملی برای شکست این طرح سازمان دهد. برای پیروزی در این طرح از هر عضو خواسته شد ۲۵۰ دلار به دفتر سرپرستی اتحادیه بفرستد و یک مؤسسه روابط عمومی به نام وایتکر و بایتر[3] را نیز استخدام کردند که افکار عمومی را در جهت جلوگیری از ملی شدن بیمه بسیج کنند. این مؤسسه برای تأثیرگذاری بر افکار عمومی، نقاشی مشهور سر لوک فیلد[4] راکه در آن پزشکی را نشان می‌داد که سرگرم معالجه یک دختربچه شش ساله بود، تکثیر کرد و از پزشکان خواست آن را در اتاق خود نصب کنند. پیام زیر تصویر این بود: «حرفه پزشکی را سیاست‌زده نکنید». و در ادامه آمده بود: «هنگامی که سلامتی عزیزان شما مطرح است اجازه بدهید که پزشک مورد اعتماد شما با کمال میل به شما خدمت کند. بیمه اجباری باعث می‌شود که دیوانسالاری و سیاستمداران بین بیماران و دکترها قرار بگیرند و امکان خدمت کردن پزشکان کمتر شود». علاوه بر آن، انجمن پزشکان امریکا به تبلیغات وسیعی در روزنامه‌ها دست زد تا عوارض منفی بیمه ملی را نشان دهد. دو پیام اصلی این مبارزه تبلیغاتی علیه بیمه همگانی عبارت بود از: ۱) «هنگامی که بیمار به دکتر احتیاج دارد نباید کارمند دفتری دست‌وپاگیر شود»؛ ۲) «پزشکی سیاست‌زده، خود دردسرآفرین است».(۸)

البته در این زمینه خود پزشکان نیز دست به کارهای ابتکاری زدند تا افکار عمومی را در جهت مخالفت با طرح بیمه بسیج کنند. مثلاً یک دکتر اهل ایالت

1. American Bar Association (ABA)
2. Edward Kennedy
3. Whitaker and Buyter
4. Sir Luke Field

فلوریدا اعلامیه‌های انجمن پزشکان را به خرج خود در حومه شهر حوزه طبابتش پخش کرد. ۲۰ هزار پزشک نیویورکی نیز ۲ میلیون نسخه از این اعلامیه را، که در آنها به ضررهای بیمه ملی (که از آن به عنوان بیمه اجباری یاد می‌شد) اشاره شده بود، برای مردم فرستادند. نتیجه فعالیت همه‌جانبه انجمن پزشکان امریکا و تمامی پزشکان، شکست این لایحه و استمرار نظام پزشکی خصوصی بود.[۹]

فعالیت بی‌وقفه انجمن پزشکان امریکا برای حفظ نظام پزشکی موجود باعث شد که نمایندگان کنگره در سالهای ۶۰ و ۷۰ تلاشهای دیگری برای پیش کشیدن مسئله بیمه عمومی آغاز کنند. اما اعضای انجمن پزشکان امریکا تمام تلاششان را برای شکست نمایندگانی که به لایحه رأی مثبت داده بودند، یا در تهیه آن کوشش کرده بودند به کار بردند. این مسئله اهمیت تبلیغات و منابع مالی را برای پیشبرد اهداف گروههای همسود نشان می‌دهد. انجمن پزشکان لازم ندیدند که مستقیماً به کنگره فشار بیاورند. آنها از طریق بسیج امکانات مالی خود و به کارگیری یک شرکت روابط عمومی بسیار فعال و کاردان توانستند افکار عمومی را علیه بیمه عُمومی بسیج کنند. سلاح پزشکان تکیه روی آزادی عمل پزشکان برای ارائهٔ خدمات پزشکی، دسترسی آسان بیماران به پزشکان، و خطر وارد کردن دیوانسالاری در موضوع پزشکی بود. درسی که از این مسئله می‌توان آموخت این است که یک گروه همسود برای نیل به موفقیت لازم است افکار عمومی را در جهت تأمین منافع خود بسیج کند و جامعه را متقاعد کند که منافع گروهی‌اش با منافع کل جامعه همخوانی دارد.

تضاد منافع

قبلاً گفتیم که گروههای همسود برای پیشبرد هدفهای خود دست به بسیج تمامی امکاناتشان می‌زنند تا بتوانند از منافعشان دفاع کنند. اما هنگامی که دو گروه همسود از دو جهت مخالف با هم درگیر شوند چه می‌شود؟ در مثال قبل ذکر شد که سناتور کندی به عنوان نمایندهٔ مردم مساچوستس برای دفاع از منافع همهٔ مردم امریکا

لایحهٔ بیمهٔ ملی را به سنا برد که با بسیج امکانات اتحادیهٔ پزشکان امریکا با شکست روبه‌رو شد. در آنجا یک گروه همسود با قوهٔ مقننه رو در رو شد و توانست افکار عمومی را علیه طرح بیمه همگانی بسیج کند. اما مسئله این است که اگر دو گروه همسود منافع متضادی داشته باشند چگونه می‌توانند کل جامعه را برای پیشبرد اهدافشان بسیج کنند و کار خود را پیش ببرند؟ برای مثال چنانچه گروههای حامی حفاظت محیط زیست مثل باشگاه سیرا، انجمن قلب امریکا[1] با کارخانه‌هایی که هوا را آلوده می‌کنند، یا با اتحادیه تولیدکنندگان سیگار درگیر بشوند چه اتفاقی می‌افتد؟ لازم است یادآوری کنیم که تا دهه هفتاد میلادی که حفاظت از محیط زیست چندان جلب توجه نمی‌کرد، کارخانه‌ها بی‌وقفه محیط زیست را آلوده می‌کردند. اما از حدود سه دهه قبل انجمنهای حفاظت از محیط زیست بتدریج پا گرفتند و با تبلیغ دربارهٔ ضررهای آلودن محیط زیست توانستند افکار عمومی را به خود جلب کنند. البته شرکتهای نفتی، شیمیایی و ماشین‌سازی که بیشترین میزان آلودگی را به وجود می‌آورند سعی کردند با تبلیغات دربارهٔ اهمیت اشتغال‌زایی خود، با گروههای طرفدار محیط زیست مبارزه کنند. اما با افزایش آلودگی هوا توجه مردم به این مسئله افزایش یافت. در این مورد، شهرهای پرجمعیتی مانند لاس انجلس و نیویورک رهبری مبارزه با آلودگی هوا را در دست گرفتند. از آنجا که این شهرها محل سکونت تعداد زیادی از هنرمندان، هنرپیشگان و صاحبان شرکتهای مالی است، توانستند تأثیر زیادی بر سیاست‌گذاری داشته باشند. با کمکهای مالی گروههای ذکر شده، سازمانهای حفاظت از محیط زیست توانستند افکار عمومی را از طریق مطبوعات و رادیو و تلویزیون و ساختن فیلمهایی در این مورد، یا برگزاری کنسرت به نفع محیط زیست علیه شرکتهای دودزا بسیج کنند. نتیجه این کار تصویب لوایح متعددی برای حفاظت از محیط زیست در سرتاسر امریکا، به خصوص کالیفرنیا، بود. در حال

1. American Heart Association

حاضر بنزین سرب‌دار، بجز در موارد معدودی، در ایالات متحده به فروش نمی‌رسد و قیمت گازوییل ۷۰٪ بیش از قیمت بنزین است تا این خودروها به‌تدریج جمع‌آوری شود. به‌علاوه در خودروها دستگاهی تعبیه شده که میزان آلودگی هوا را اندازه‌گیری می‌کند. دارندگان خودروها موظف‌اند هر سال با مراجعه به تعمیرگاههای مجاز خودرو گواهی دودزا نبودن خودروی خود را دریافت کنند. اما چنانچه خودروی دودزا باشد، پلیس آن را متوقف می‌کند و در صورتی اجازه حرکت به آنها را می‌دهد که صاحب آن ظرف ۲ روز گواهی تعمیر خودرو را ارائه کند و علاوه بر آن خود ادارهٔ راهنمایی، دودزایی این خودروها را آزمایش می‌کند. چنانچه با وجود تعمیر خودرو و گواهی‌نامه از طرف تعمیرگاه، خودرو همچنان دودزا باشد، آنها را وادار می‌کنند که به تعمیرگاه برگردند و عوامل دودزا را در خودرو مجدداً اصلاح کنند.

میزان مقررات و قوانین ضدآلودگی محیط زیست در دهه ۱۹۸۰ میلادی در بعضی ایالات به حدی رسید که تعدادی از صنایع مجبور شدند کار خود را در آن ایالات تعطیل کنند و به ایالاتی مانند نیومکزیکو که هوایی بسیار پاک دارد اما از لحاظ صنعتی چندان پیشرفته نیست نقل مکان کنند. ایالت نیومکزیکو برای جذب سرمایه مقررات آسانتری در مورد آلودگی محیط زیست سر راه صاحبان صنایع قرار می‌دهد.

از آنجا که شرکتهای عمده سیگارسازی امریکا مانند نبیسکو[1] که تبلیغات وسیعی برای اثبات اعتیادآور نبودن سیگار به راه انداخته بودند، انجمن قلب امریکا و نهادهای محیط زیست مانند باشگاه سیرا توانستند آنقدر روی نظام قضایی کشور فشار وارد کنند که تبلیغ سیگار در رادیو و تلویزیون ممنوع اعلام شد و این نوع تبلیغ فقط در روزنامه‌ها و مجلات انجام می‌گیرد. به‌علاوه فروشندگان سیگار و مشروبات الکلی اجازه ندارند به جوانان کمتر از ۲۱ سال سیگار یا مشروب بفروشند و در

---

1. Nabisco

صورت سرپیچی از این قانون بار اول جریمه سنگین می‌پردازند و در صورت تخلف مجدد، کسب آنان تعطیل می‌گردد. همان‌طور که در مثالهای بالا دیدیم، گروههای همسود برای پیش بردن اهدافشان به حمایت جامعه نیازمندند. هنگامی که منافع یک گروه (مثلاً طرفداران محیط زیست) با منافع کل جامعه پیوند خورده باشد، بسیج افکار عمومی علیه گروه رقیب آسان است. اما در جایی که این مرز کاملاً مشخص نیست وضع کمی پیچیده‌تر می‌شود. مثلاً در اختلاف بین کارگران و صاحبان صنایع که اولی از طرف اتحادیهٔ کارگران صنعتی امریکا حمایت می‌شود و دومی از طرف اتحادیهٔ صاحبان صنایع امریکا، بسیج افکار عمومی بسیار مشکل است. با وجود اینکه ممکن است مردم به کم بودن دستمزد کارگران توجه داشته باشند، اما به تبلیغات و استدلالهای کارخانه‌دارها که افزایش دستمزدها را عامل بالا رفتن قیمت کالاها و پایین آمدن کیفیت آن می‌دانند، نظری می‌افکنند و بیشتر وقتها حالت بی‌تفاوتی به خود می‌گیرند. در این حالت بسیار اتفاق می‌افتد که فیلم‌سازان و آهنگ‌سازان برای بسیج افکار عمومی وارد گود می‌شوند. نمونه‌های متعدد این وضعیت را می‌توان در آهنگهای بروس اسپرینگستاین[1]، ویلی نلسون[2]، جان دنور[3] و وودی گاثری[4] مشاهده کرد. اما چنانچه این ترفند نیز کاری نباشد، خود سازمانهای کارگری دست به اعتصاب می‌زنند. این مسئله به بحران تولید منجر می‌شود و معمولاً قوه مقننه وارد گود می‌شود و در بعضی موارد قوهٔ مجریه و خود رئیس‌جمهور پادرمیانی می‌کنند تا بین طرفین توافقی ایجاد شود.

تکثرگرایان تأکید می‌کنند که سیاست نتیجه برخورد منافع گروههای

---

۱. Bruce Springstein؛ در خانوادهٔ کارگری متولد شد و آهنگهایش عمدتاً مشکلات کارگران انگلستان را منعکس می‌کند.

۲. Willie Nelson؛ خواننده محبوب فقرا، کارگران و مزرعه‌داران کوچک.

۳. John Denver؛ از طرفداران جدی محیط زیست و مزرعه‌داران کوچک.

۴. Woody Gatherie؛ از آهنگ‌سازان چپگرای دهه ۱۹۵۰ میلادی و طرفدار کارگران.

اجتماعی است و هر گروهی که بتواند امکانات بهتری را بسیج کند می‌تواند لوایحی را در جهت حفظ منافع خود از تصویب کنگره بگذراند. با توجه به آنچه در بالا آمد می‌توان دریافت که گروههایی که توانایی مالی بیشتری دارند از توانایی مانور بالاتری برای پیشبرد اهداف خود برخوردارند، اما اگر گروهی بتواند افکار عمومی را متوجه زیانهایی کند که گروه همسود دیگر به جامعه وارد می‌کند، می‌تواند ضعف نیروی مالی را با بسیج همگانی جبران کند.[۱۰]

شرکت گروههای همسود در انتخابات

گروههای همسود برخلاف احزاب سیاسی هدفشان در دست گرفتن حکومت و برنامه‌ریزی برای کل جامعه نیست. بنابراین هیچ گروه همسودی را نمی‌توان دید که یکی از اعضای خود را کاندیدای انتخابات معرفی کند.[۱۱] با توجه به برنامه انتخاباتی هر کاندیدا، گروههای همسود از کاندیدای بخصوصی حمایت می‌کنند. این امر به همان صورت در انتخابات شهرداری و انجمن شهر صادق است که در انتخابات کنگره و ریاست جمهوری.[۱۲] بنابراین می‌توان انتظار داشت که در ایالت کلرادو که به تمیز نگه‌داشتن محیط زیست بسیار توجه می‌شود، کاندیداهایی که به این مسئله توجه داشته باشند از حمایت مالی گروههای طرفدار حفاظت از محیط زیست برخوردار باشند.[۱۳] برای مثال باشگاه سیرا ۷/۵ میلیون دلار در انتخابات ۱۹۹۴ و ۱۹۹۶ برای حمایت از کاندیداهای طرفدار محیط زیست سرمایه‌گذاری کرد. برعکس در ایالتی مثل کنتاکی که مرکز تولید تنباکوست، کاندیداها برنامهٔ تبلیغاتی خود را در جهت حمایت از تولیدکنندگان تنباکو برنامه‌ریزی می‌کنند. جالب توجه است بدانیم الگُر در دوران سناتوری و هنگامی که خود را در ۱۹۸۸ کاندیدای ریاست‌جمهوری کرده بود، برای جلب حمایت لابی[1] سیگار، طرفداری کامل خود را از صنعت سیگارسازی اعلام می‌کرد و از حمایت مالی آنها برخوردار می‌شد. اما هنگامی که به عنوان نامزد معاونت ریاست‌جمهوری امریکا

---

۱. Lobby؛ در مورد لابی، رک: ص ۹۸.

همراه با بیل کلینتون در سال ۱۹۹۲ شرکت کرد به علت برنامه‌های تبلیغاتی کلینتون که اساس آن بر حفاظت از محیط زیست و دور نگه‌داشتن جوانان از اعتیاد به سیگار بود، تغییر جهت داد و علیه این صنعت موضع گرفت. بی جهت نیست که می‌بینیم در هر دو دورهٔ مبارزهٔ انتخاباتی بیل کلینتون و ال‌گُر در سالهای ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶ لابی سیگار به نفع رقبای آنها ـ یعنی بوش در ۱۹۹۲ و دُل ـ کمپ در ۱۹۹۶ ـ وارد کارزار شدند و کمکهای مالی خود را در اختیار آنها گذاشتند. باب دُل در حمایت از لابی تنباکو تا آن حد مصرّ بود که اعلام می‌کرد تنباکو ممکن است عادت‌آور باشد اما اعتیادزا نیست؛ یا مثلاً حمایت اتحادیه تفنگداران امریکا[1] از بوش و دُل علیه بیل کلینتون در هر دو دوره انتخاباتی به این دلیل بود که بیل کلینتون به‌رغم اعتقاد به آزادی خرید و فروش اسلحه کمری و شکاری، از فروش بی‌رویه آن انتقاد می‌کرد. در این‌گونه موارد گروههای همسودی مانند اتحادیه تولیدکنندگان تنباکو، یا خود صنعت تنباکوسازی (مثلاً غولهایی مانند شرکت فیلیپ موریس[2] یا نبیسکو)، یا شرکتهای فروش اسلحه، در دفاع از منافع خود توجیهات پیچیده‌ای مطرح می‌کنند. مثلاً لابی تنباکو با استفاده از شیوه‌های پیچیدهٔ آزمایشگاهی می‌خواهد ثابت کند که نیکوتین اعتیادآور نیست و این سوءاستفاده از سیگار است که بد است، نه صرف استعمال سیگار. اتحادیه تفنگداران امریکا هم آزادی خرید و فروش اسلحه را حق تخطی‌ناپذیر مردم برای حمله اسلحه (که در قانون اساسی ایالات متحده امریکا آمده) می‌داند؛ به همین جهت هرگونه محدودیتی در این زمینه را تجاوز به حقوق اساسی مردم قلمداد می‌کند.(۱۴) این لابی پا را از این هم فراتر گذاشته اعلام می‌دارد که با محدود کردن خرید و فروش اسلحه، حقوق شهروندان برای دفاع از خود محدود می‌شود و آنها بی‌دفاع می‌مانند. اما از آنجا که تبهکاران اسلحه را از شبکه‌هایی زیرزمینی‌ای تهیه می‌کنند که دولت کنترلی روی آنها ندارد، هرگونه محدودیت در زمینه خرید و فروش اسلحه هم حقوق اساسی مردم را پایمال می‌کند و هم آنها را در مقابل جنایتکاران بی‌دفاع می‌گذارد.(۱۵)

---

1. National Rifle Association (NRA) 2. Philip Morris

اما در مجموع می‌توان دید که تعدادی ازگروههای فشار، مانند اتحادیه برای بهبود شرایط رنگین‌پوستان[1]، اتحادیه کارگران صنعتی امریکا، اتحادیه ملی زنان[2]، اتحادیهٔ آزادیهای مدنی امریکا[3] و اتحادیه حقوقدانان از کاندیداهای دموکرات حمایت می‌کنند. برعکس اتحادیه تفنگداران امریکا، لابی تنباکو، و اتحادیه صاحبان صنایع امریکا از کاندیداهای جمهوریخواه حمایت می‌کنند. بنابراین گروههای همسود می‌توانند تأثیر عمده‌ای بر نتیجه انتخابات بگذارند و با حمایت ازکاندیداهای خاصی باعث پیروزی آنها شوند.(۱۶)

گسترش و نفوذ گروههای همسود

حمایت گروههای همسود ازکاندیداها در انتخابات برای این است که این کاندیداها از منافع آنها حمایت کنند. از آنجا که هیچ کاندیدایی نمی‌تواند و نمی‌خواهد با منافع یک گروه تنها همسود باشد، پس از پیروزی، ضمن حفظ ارتباط خود با آن گروه (بخصوص برای اطمینان ازکمکهای مالی آن در انتخابات آینده) باید منافع متضاد گروههای دیگر را هم در نظر بگیرد. برای مثال جمهوریخواهان مخالف افزایش مالیات‌اند در عوض برای جبران کسری بودجه پیشنهاد می‌کنند که بودجه تأمین اجتماعی و امکانات رفاهی برای فقرا کاهش یابد. اما در عمل می‌بینیم هنگامی که لازم باشد خود پیشنهاد افزایش مالیات را می‌دهند و الزاماً به کم کردن بودجه خدمات عمومی تمایل نشان نمی‌دهند. در زمان نیکسن که طرح کمک به خانواده‌های مستمند امریکایی به تصویب رسید، یا بوش که گفته بود «به لبهای من نگاه کنید، مالیاتها اضافه نخواهد شد[4]»، برای جبران کسری بودجه طرح افزایش مالیاتها به کنگره برده شد.(۱۷)

---

1. National Association for the Advancement of the Colored People (NAACP)
2. National Organization of Women
3. American Civil Liberties Union
4. "Read My Lips, No More Taxes"

گروههای همسود را گروههای فشار نیز می‌گویند، زیرا آنها با بسیج امکانات مالی، تبلیغاتی و ارتباطات سیاسی در پی فشار آوردن بر سیاست‌گذاران‌اند. رهبری گروههای همسود را معمولاً یا سیاستمداران قبلی برعهده دارند که آشنایی نزدیکی با اعضای کنگره و کاخ سفید دارند، یا وکلای بانفوذ واشینگتن که ارتباط وسیعی با سیاستمداران دارند. وکلای شهر واشینگتن به علت ارتباطات غیراخلاقی‌شان با سیاستمداران چندان مورد اعتماد مردم نیستند.

نمایندگان گروههای فشار یا وکلایی که دفاع از آنها را به عهده دارند، یا مؤسسات روابط عمومی که سعی در حفظ منافع گروههای همسود دارند معمولاً روی تالارهای کنگره، که به انگلیسی لابی گفته می‌شود، پرسه می‌زنند تا بتوانند مستقیماً با اعضای مجلس نمایندگان یا سناتورها تماس بگیرند. به همین جهت این اشخاص را عامل فشار یا لابی‌ایست می‌گویند[۱۸]، یعنی کسانی که کارشان پرسه زدن در تالارهاست. کلمه لابی در مورد گروههای همسود چنان جا افتاده که به جای اینکه بگویند نمایندگان گروههای فشار نفتی، می‌گویند لابی نفت، یا به جای گروه فشار کشاورزی، گفته می‌شود لابی کشاورزی.

تعداد گروههای همسود از دههٔ ۶۰ به بعد یکسره رو به افزایش بوده است. مثلاً تعداد افراد عامل فشار از ۳۴۰۰ نفر در سال ۱۹۷۵ به ۷۲۰۰ نفر در سال ۱۹۸۵ رسید.[۱۹] از آنجا که کارهای حقوقی گروههای همسود را وکلای دادگستری به عهده می‌گیرند، تعداد آنها در شهر واشینگتن از ۱۰۹۲۵ نفر در سال ۱۹۷۳ به ۳۴۰۸۷ نفر در سال ۱۹۸۱ رسید.[۲۰] این آمار دو موضوع را می‌رساند: یکی اهمیت کار سیستماتیک با سیاست‌گذاران از طرف گروههای اجتماعی شناخته شده است و درنتیجه آنها سعی می‌کنند تا آنجا که ممکن است به مرکز ثقل سیاست در امریکا، یعنی شهر واشینگتن و کنگره، نزدیک باشند؛ دوم آنکه گروههای مختلف خود را به گروههای کوچکتری تقسیم کرده‌اند تا بهتر بتوانند از منافع خود حمایت کنند. به همین جهت گروههایی که قبلاً اعضای حرفهٔ خاصی را در خود داشتند، اکنون شاهدند که گروههای کوچکتری از درونشان ریشه می‌گیرد؛ مثلاً

انجمن پزشکان امریکا که زمانی تنها نمایندهٔ حرفهٔ پزشکی بود اکنون شاهد به وجود آمدن اتحادیه بیمارستانها[1] و انجمن دندانپزشکان امریکا[2]، انجمن ریه امریکا[3]، انجمن قلب امریکا و غیره شده است.(۲۱)

در زمینه کشاورزی نیز، فدراسیون اداره مزارع امریکا[4] (که یک نهاد محافظه‌کار طرفدار جمهوریخواهان بود) اکنون رقیب نیرومندی مانند اتحادیه ملی کشاورزان[5] و بیش از ۱۹۸ گروه دیگر، مانند اتحادیه ملی گندمکاران[6] یا فدراسیون ملی تولیدکنندگان شیر[7] و غیره را درکنار خود دارد. این گروهها الزاماً در تضاد با هم قرار نمی‌گیرند. برعکس، تخصصی شدن کار به آنها اجازه می‌دهد که برای حفظ منافع خود دقیقتر برنامه‌ریزی کنند و سعی کنند بر مراحل سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری تأثیر بگذارند.(۲۲)

منابع

1. Rienow, Robert, *American Government in Today's World*, Boston, D. C. Heath and Company, 1959, pp. 145-150.
2. *Ibid.*, p. 154.
3. Greenberg, Edward & Benjamin Page, *The Struggle for Democracy*, New York, Longman, 1997, pp. 309-315.
4. Dye, Thomas R., *Politics in America*, Upper Saddle River, Prentice Hall, 1999, pp. 250-255.
5. Madison in Chilcote *Theories of Comparative Politics*, Boulder, Westview Press, 1980, p. 178.
6. Redford, E. et. al., *Politics and Government in the United States*, New York, Harcourt Brace Inc., 1965, pp. 208-209.
7. Berry, Jeffrey, *Liberalism: The Rise of Citizen Groups*, Washington D. C., Brooklings, 1999, pp. 40-46.
8. Redford et. al., *Op. cit.*, pp. 222-225.

---

1. American Hospital Association
2. American Dental Association
3. American Lung Association
4. American Farm Bureau Federation
5. National Farmers Union
6. National Wheat Growers Association
7. National Milk Producers

9. *Ibid.*, p. 227.

۱۰. برای آگاهی بیشتر در مورد نظریه تکثرگرایان، نگاه کنید به کارهای عمده پژوهشگر برجسته امریکایی رابرت دال بخصوص:

Who Governs? Democracy and Power in an American City, New Haven, Yale University Press, 1961.

Polyarchy, Participation, and Opposition, New Haven, Yale University Press, 1971.

11. Dye, Thomas and H. Ziegler, *The Irony of Democracy,* Belmont, Brooks/Cole Publishing Co., 1990, pp. 268-273.

12. McKeever, Robert, "Interest Groups and PACS", in Robert McKeever, J. Zvesper and R. Maidment (Eds.), *Politics USA,* London, Prentice Hall, 1999, p. 257.

13. Sidlow, Edward & Beth Henschen, *America at Odds,* Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1998, p. 182.

14. Ryan, Alan, "The British, the American and the Right", in Michael Lacey and Knud Haokonssen (Eds.), Cambridge: Cambridge University Press, 1991, p. 369.

15. Greenberg and Page, *Ibid.,* p. 262.

16. Walzer, Michael, "Michael Sandel's America", in Anita Allen and Milton Reagan (Eds.), *Debating Democracy's Discontent*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 180-181.

17. Welch, Susan et al., *Understanding American Government,* Belmont: West/Wadsworth, 1999, p. 327.

18. McKeever, *Ibid.,* pp. 258-260.

19. Salisbury, Robert, "The Paradox of Interest Group in Washington", in Antony King (Ed.), *The New American Political System,* Washington D.C., AEI Press, 1990, p. 4.

20. *Ibid.,* pp. 209-210.

21. Carr, R. et al., *Essentials of American Democracy,* Hinsdale, Dryden Press, 1974, pp. 322-327.

22. Vile, M. J. C., *Politics in the USA,* London, Routledge, 1987, pp. 88-89.

فصل پنجم

احزاب سیاسی در امریکا

احزاب سیاسی پدیده جدیدی به‌شمار می‌روند و همزمان با جنبش مشروطه پدید آمده‌اند. احزاب قدیمی، مثل ویگ[1] و توری[2] در انگلستان چیزی به جز فراکسیون پارلمانی نبودند. به‌علاوه از آنجا که اعضای پارلمان نه نمایندگان مردم، بلکه برگزیدگان اریستوکراسی بودند، نه می‌توان از حزب به معنای واقعی آن، در انگلستان در قرن هفده و هجده سخن گفت و نه از حکومت پارلمانی. آنچه وجود داشت حکومتی بود که از دل اریستوکراسی بیرون آمده بود و هدفش محدود کردن قدرت پادشاه و توسعه اقتصادی انگلستان بود.

از آنجا که بنیانگذاران ایالات متحده می‌خواستند حکومتی شبیه انگلستان تشکیل دهند، تشکیل فراکسیونهای پارلمانی (به جای حزب) برای آنها اهمیت فراوانی داشت. به همین دلیل است که در قانون اساسی ایالات متحده اسمی از احزاب سیاسی آورده نشده است. به‌علاوه بنیانگذاران ایالات متحده از تمرکز قدرت در دست گروهی خاص بیزار و بیمناک بودند. جیمز مدیسن، الکساندر

۱. Whig؛ ویگها مخالفان روی کار آمدن جیمز دوم به سلطنت در ۱۶۷۹ بودند و سرانجام انقلاب شکوهمند (Glorious Revolution) ۱۶۸۹ را پایه‌ریزی کردند. این گروه تمایل زیادی به محدود کردن قدرت پادشاه و افزایش قدرت پارلمان داشتند.

۲. Tory؛ از ربع آخر قرن هفدهم، به محافظه‌کاران طرفدار امتیازات اشرافی و تمرکز قدرت در دست پادشاه «توری» گفته می‌شد. آنها پارلمان را عمدتاً نهادی تشریفاتی می‌دانستند.

همیلتون و تامس جفرسن روی رقابت گروههای مختلف اجتماعی بدون تمرکز قدرت در دست گروه و یا حزب خاصی تأکید می‌کردند. حتی جرج واشینگتن در خطابهٔ پایان دوران ریاست جمهوری‌اش اعلام کرد که گروه‌بندیها و احزاب سیاسی باعث تمرکز قدرت در دست گروه خاصی می‌شود و به صورت مانعی بر سر راه دموکراسی در می‌آید.(۱)

پیدایش و توسعه نظام دو حزبی در ایالات متحده

ایالات متحده نظامی دو حزبی دارد و احزاب سوم هرگز نتوانسته‌اند در این کشور پا بگیرند. ریشه این امر را (در درجه اول) باید در ساختارهای فکری اولیه مردم ایالات متحده، که حول دو محور فدرالیست و ضد فدرالیست بسیج شده بودند، یافت. دو حزب اصلی ایالات متحده یعنی حزب دموکرات و حزب جمهوریخواه در حقیقت از تبار دو حزب فدرالیست و ضدفدرالیست هستند.(۲) اکنون نگاهی تاریخی به ایجاد نظام دو حزبی در ایالات متحده می‌افکنیم.

الکساندر همیلتن، وزیر جوان و پرانرژی خزانه‌داری دولت جرج واشینگتن را باید بنیانگذار نخستین حزب سیاسی ایالات متحده خواند. او به‌درستی روح زمان را درک کرده بود و نیاز امریکا را به ایجاد جامعه‌ای پویا و صنعتی دریافته بود. وی برای حل مشکلات کشور جدید چهار راه‌حل در نظر داشت: ۱) ایالات متحده، تا آنجا که امکان دارد، باید ساختارهای کشور مادر (یعنی انگلستان) را در سرزمین جدید پیاده کند. ۲) حکومت فدرال باید حیطه نفوذ خود را در ایالات بگستراند. به عبارت دیگر، او معتقد بود که بین حقوق ایالات و حکومت مرکزی، اولویت با دومی است. ۳) جامعهٔ پویا و توسعه‌یافته نیاز به پول و گسترش تجارت و حمایت از سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی دارد. ۴) مردم دو دسته‌اند: اقلیتی پرانرژی، پویا و خلاق که گسترش صنعت و تجارت و نیز اداره امور کشور را به‌دست می‌گیرند، و اکثریتی که وقت، انرژی و استعداد ادارهٔ امور سیاسی را ندارند و این کار را به بازرگانان واگذار می‌کنند.

جیمز مدیسن که یکی از همکاران همیلتن در نوشتن *سلسله مقالات فدرالیست* بود به اندازه او در دادن اولویت به حکومت فدرال یا ایجاد حکومت اشرافی‌منشی مانند انگلستان پافشاری نمی‌کرد. به همین جهت مخالفان همیلتن در کنگره که عمدتاً از ایالات پنسیلوینیا، نیویورک و کارولاینای شمالی بودند دور مدیسن جمع شدند و اولین فراکسیون مخالفان را در داخل کنگره تشکیل دادند. در عوض طرفداران همیلتن که مانند او اهل ویرجینیا بودند فراکسیون طرفدار حکومت فدرال را تشکیل دادند. به همین جهت نخستین فراکسیونها در ایالات متحده بر مسئله دادن اولویت به دولت فدرال و ایجاد جامعه‌ای اشرافی‌منش یا دادن اولویت به ایالات و ایجاد جامعه‌ای متمرکز بودند. این فراکسیونها سرانجام شکل حزب را به خود گرفتند.(۳)

حزب فدرالیست[1] به رهبری همیلتن خواستار ایجاد ثبات و تمرکز قدرت در دست دولت فدرال بود، در حالی که ضدفدرالیستها خواستار آزادی بیشتری برای ایالات و شهروندان ایالات متحده بودند.(۴) بعد از اتمام دوران ریاست جمهوری جرج واشینگتن در سال ۱۷۹۶ که هنوز کشور نیاز به تمرکز بیشتر و ثبات داشت، جان ادمز[2] که یک فدرالیست بود به ریاست جمهوری انتخاب شد. اما در دورهٔ بعد انتخابات ریاست جمهوری، یعنی در سال ۱۸۰۰، تامس جفرسن بنیانگذار حزب ضدفدرالیست (که در آن زمان جمهوریخواه ـ دموکرات[3] نامیده می‌شد) به پیروزی رسید. علت پیروزی جمهوریخواهان توانایی آنها در گسترش سریع نهادهای حزبی در تمامی ایالات و به عضویت درآوردن اقشار سطح پایین جامعه بود. در حالی که فدرالیستها به علت خوی نخبه‌گرای خود بر افراد متنفذ و قدرتمند تأکید می‌کردند.(۵)

---

1. Federalist Party
2. John Adams

۳. Democratic-Republican، از این پس، از این حزب به نام حزب جمهوریخواه و از طرفداران آن به نام جمهوریخواهان یاد خواهد شد.

جان ادمز و حزب فدرالیست برای آنکه بتوانند اوضاع را کنترل کنند، تصمیم گرفتند جمهوریخواهان و طرفداران آنها را مرعوب کنند. در ۱۷۹۸، فدرالیستها لایحه مبارزه با بیگانگان و آشوب‌طلبان را از تصویب کنگره گذراندند تا به مخالفان ضرب شست نشان دهند. اما هدف اصلی آنها ارعاب طرفداران حزب جمهوریخواه بود. به فاصله دو ماه از این جریان، سردبیران بیش از ۲۰ روزنامه طرفدار حزب جمهوریخواه را به عنوان بر هم‌زنندگان نظم عمومی محاکمه کردند. اما برای شهروندان کشوری که از مهاجرانی تشکیل شده بود که برای فرار از محدودیتهای سیاسی، اجتماعی و مذهبی سرزمین مادری‌شان به این کشور نوبنیاد آمده بودند، این وضع تحمل‌ناپذیر بود. جفرسن، مدیسن و جان مارشال با توجه به مخالفت افکار عمومی علیه این قانون، برای لغو آن تلاش کردند.(۶)

با روی کار آمدن جفرسن در سال ۱۸۰۰ نه‌تنها این قانون لغو شد، بلکه زمینه برای آزادی عمل بیشتر مخالفان فراهم شد. ۴ سال بعد، هنگامی که جفرسن خود را مجدداً کاندیدای ریاست‌جمهوری کرد، اتفاق جالبی افتاد؛ بدین ترتیب که او و آرون‌بِر[1] هرکدام ۷۳ رأی از آرای هیئتهای انتخاباتی را به دست آوردند. طبق قانون اساسی ایالات متحده، موضوع به مجلس نمایندگان واگذار شد و این مجلس جفرسن را به ریاست‌جمهوری برگزید. تا آن زمان، کسی که بیشترین رأی الکترال را به دست می‌آورد به ریاست‌جمهوری برگزیده می‌شد و نفر دوم معاون رئیس‌جمهور می‌شد. اما بر اساس متمم دوازدهم قانون اساسی ایالات متحده، که جفرسن به کنگره پیشنهاد کرد، مقرر گردید که اعضای هیئت انتخاباتی به طور جداگانه یک نفر را برای ریاست جمهوری و فرد دیگری را برای معاونت وی انتخاب کنند. احتیاج به اکثریت آرای الکترال باعث شد که در ایالات متحده نظام دوحزبی پا بگیرد. تعداد اعضای هیئتهای انتخاباتی در هر ایالت مساوی با تعداد اعضای آن ایالت در کنگره است. با وجود آزادی احزاب، ایالات متحده

---

1. Aron Burr

کشوری دوحزبی باقی مانده است. بسیاری از پژوهشگران، دلیل ثبات نظام امریکایی را همین نظام دو حزبی می‌دانند؛ نظامی که نیاز به تشکیل دولتهای ائتلافی را از میان می‌برد.(۷)

در اینجا باید به این نکته توجه کنیم که امریکاییها بسیار محافظه‌کارند و دوست دارند به جای تمایل به چپ و راست در میانه باقی بمانند. این مسئله جلوی ظهور احزاب قدرتمند سوسیالیست، کمونیست و فاشیست را در امریکا گرفته است. اختلافات دو حزب فدرالیست و جمهوریخواه نه حول محور ایدئولوژیک و نه مسائل اقتصادی بود. حزب فدرالیست تمایل بیشتری به افزایش قدرت دولت فدرال داشت، در حالی که حزب جمهوریخواه طرفدار اعطای آزادی بیشتر به ایالات بود. امروز نیز دو حزب جمهوریخواه و دموکرات هر دو طرفدار نظام سرمایه‌داری‌اند. منتها، تأکید اولی روی کم کردن مالیات (به خصوص برای ثروتمندان) و کم کردن بودجه امور رفاهی برای فقراست و دومی، برعکس، خواهان افزایش مالیات برای توسعهٔ امکانات رفاهی برای فقراست.(۸)

به هر جهت پس از پایان دورهٔ ریاست جمهوری جفرسن، دو نفر دیگر از حزب جمهوریخواه، یعنی جیمز مدیسن و جیمز مونرو، هر یک برای دو دوره به ریاست جمهوری انتخاب شدند. این دوره ۲۴ ساله اشغال کاخ سفید توسط جمهوریخواهان که به سلسله ویرجینیایی[1] مشهور است باعث فروپاشی حزب فدرالیست شد.

مهاجرتهای وسیع به ایالات متحده باعث شد جمعیت این کشور بین دهه ۱۸۲۰ تا ۱۸۳۰ از ۵ میلیون به ۱۰ میلیون نفر برسد. ورود گروههای مختلف اجتماعی و ملیتهای جدید به ایالات متحده تغییرات اجتماعی وسیعی در این کشور به وجود آورد. بیشتر این افراد بدون زمین بودند و در جستجوی امکانات بهتر رفاهی به ایالات متحده آمده بودند. در نتیجه، با نخبگان و قوانین و مقرراتی که داشتن مالکیت بر زمین را اساس حق رأی می‌دانستند مخالف بودند. به همین دلیل

1. Virginian Dynasty

زیر پای فدرالیستها خالی شد و آنها نتوانستند در انتخابات نقش مهمی ایفا کنند. این مسائل نه تنها باعث تحلیل رفتن حزب فدرالیست شد بلکه شکافهایی در حزب جمهوریخواه نیز پدید آورد.

به‌تدریج در حزب جمهوریخواه دو نوع تمایل و جهت‌گیری ایجاد شد: ۱) گروهی که علاقه‌مند بود گروههای جدید مهاجر، فقرا و به‌طور کلی کسانی را که وضعیت مالی مساعدی نداشتند جذب کند؛ اینها به دموکراتها[1] مشهور بودند (اندرو جکسون[2] رهبری این گروه را به عهده داشت) و با متمولین و زمینداران بزرگ در تضاد بودند؛ ۲) گروهی به رهبری هنری کلی[3]، طرفدار گسترش اقتصادی، آزادی تجارت و بازگذاشتن دست ثروتمندان بودند. گروه اخیر پس از انتخابات، خود را جمهوریخواهان ملی[4] یا ویگ نامیدند.(۹) گفتنی است که حزب دموکرات ۱۶۰ سال پیش مانند حزب دموکرات فعلی ضمن اینکه یک حزب طرفدار سرمایه‌داری بود، توانست فقرا و بی‌زمینها را نیز به سمت خود جلب کند. به‌علاوه اقلیتهای قومی، مثل هلندیها (که از سلطه انگلوساکسونها خشمگین بودند) و ایرلندیها (که ضدانگلیسی بودند)، برای حفظ منافع خود به این حزب روی آوردند.

گروههای تشکیل‌دهنده حزب ویگ به قدری متنوع بودند که لقب جبهه بیشتر برازنده آن بود تا حزب. اعضای این حزب بقایای فدرالیستها با تمایلات اریستوکراتیک، زمینداران جنوب، صنعتگران شمال، ایرلندیها، گروههای مخالف برده‌داری ناحیهٔ نیوانگلند، گروههای طرفدار نوسازی کشور و ساختن جاده‌های جدید و نیز گروههای ضد فراماسونری بودند. ویلیام هنری هریسون[5] در سال ۱۸۴۰ و زاکری تیلور[6] در سال ۱۸۴۸ از این حزب به ریاست جمهوری ایالات متحده رسیدند.(۱۰)

---

1. Democrats 2. Andrew Jackson 3. Henry Clay
4. National Republicans 5. William Henry Harison
6. Zackary Taylor

تنوع گروههای درون حزب ویگ سرانجام به فروپاشی آن انجامید. از سال ۱۸۴۰ به بعد مسئله برده‌داری به عامل تنش اجتماعی در کشور تبدیل شد. سرمایه‌داران شمال، به خصوص در ناحیه نیوانگلند[1]، که مسئلهٔ برده‌داری را برای گسترش سرمایه‌داری سودبخش نمی‌دیدند با زمینداران جنوب که ثروتشان را از طریق بیگاری بردگان جمع کرده بودند، درگیری داشتند. در آغاز دهه ۱۸۴۰، ویگهای جنوبی از حزب انشعاب کردند و به حزب دموکرات روی آوردند. بعد از انتخابات ۱۸۴۴، اکثریت ویگهای شمالی با بخش مترقی حزب دموکرات متحد شدند و حزب جمهوریخواه را تشکیل دادند. حزب نوپای جمهوریخواه به سرعت خود را در کل ایالات متحده تثبیت کرد و توانست تا دههٔ سوم قرن بیستم حزب اکثریت امریکا باقی بماند. کاندیدای حزب جمهوریخواه، آبراهام لینکلن، در سال ۱۸۶۰ به ریاست جمهوری رسید.(۱۱)

شکست جنوبیها و پایان دوران برده‌داری نیازمند ایجاد ساختارهای جدید اقتصادی بود. جمهوریخواهان انقلابی[2] خواهان خلع‌ید از زمینداران جنوبی و تقسیم اموال آنها بین بردگان سابق بودند. اما لینکلن و جانشین او، اندرو جانسن، با این کار مخالف بودند و مصالحه با زمینداران جنوبی را در پیش گرفتند.(۱۲) با این همه، حزب دموکرات به عنوان حامی زمینداران جنوبی اعتبار خود را تا حدّ زیادی از دست داد. در نتیجه، از دهه ۱۸۷۰ به بعد، جمهوریخواهان حزب اکثریت در ایالات متحده قلمداد می‌شدند. به استثنای انتخابات سالهای ۱۸۸۴، ۱۸۹۲، ۱۹۱۲ و ۱۹۱۶، کاخ سفید در اختیار جمهوریخواهان بود.

دهه ۱۹۲۰ دوران بسیار بدی برای حزب دموکرات بود و در عوض جمهوریخواهان دوباره با صلابت بر اریکه قدرت نشستند. اختلافات درونی حزب دموکرات آن را با خطر فروپاشی روبه‌رو کرده بود. در حقیقت حزب دموکرات حامی پروتستانها، سفیدپوستان و انگلوساکسونها بود و فقرا و رنگین‌پوستان در آن

---

1. New England 2. revolutionary

راهی نداشتند. کنوانسیون ۱۹۲۴ چند دستگی حزب را بیشتر نمایان کرد. در این کنوانسیون سازمانهای نواحی شمالی و شرقی حزب دموکرات آلفرد اسمیت[1] راکه یک کاتولیک ایرلندی‌تبار و فرماندار ایالت نیویورک بود برای نامزدی حزب در انتخابات ریاست جمهوری معرفی کردند، اما بخش جنوب غربی و غرب امریکا گیبز مَک‌آدو[2] راکه داماد وودرو ویلسون و اهل کالیفرنیا بود، برای این مقام در نظر گرفته بودند. به دلیل رقابت فشرده‌ای که بین این دو کاندیدا وجود داشت، هیچ یک از آنها نتوانست $\frac{2}{3}$ آراء راکه برای تضمین نامزدی حزب لازم بود به دست بیاورد و هیچ‌یک از آن دو هم حاضر نبود به نفع رقیب کنار رود. این تشتت آراء برای حزب دموکرات فاجعه بود و جمهوریخواهان به چیز دیگری برای پیروزی نیازمند نبودند.(۱۳)

انتخابات ۱۹۲۸ اوضاع را تا اندازه‌ای به نفع دموکراتها تغییر داد. با اینکه جمهوریخواهان در انتخابات ریاست جمهوری پیروز شدند، آلفرد اسمیت توانست آرای جنوب و ۱۲ شهر عمده را، از جمله نیویورک، فیلادلفیا[3]، کلیولند[4]، بالتیمور[5]، سَن‌فرانسیسکو[6] و شیکاگو را به خود اختصاص بدهد و آرای شمال امریکا را که قبلاً متعلق به جمهوریخواهان بود به سمت حزب دموکرات متمایل کند. بنابراین شکست آلفرد اسمیت در ۱۹۲۸، که به گفته بسیاری از متفکران تنها به دلیل کاتولیک و ایرلندی بودن او اتفاق افتاد، زمینه را برای دورهٔ بعدی انتخابات، یعنی سال ۱۹۳۲ آماده کرد.(۱۴)

آنچه باعث شد دموکراتها بتوانند از شکستهای متعدد کمر راست کنند (علاوه بر دستاوردهای انتخابات ۱۹۲۸)، برنامه اصلاحی فرانکلین روزولت بود که شرایط مشکل جامعهٔ امریکای دههٔ چهارم قرن بیستم را دریافت و توانست برای آن راه‌حلی بیابد. رکود اقتصادی بین‌المللی که زمینه‌ساز روی کار آمدن فاشیستها در

---

1. Alfred Smith 2. Gibbs McAddoo 3. Philadelphia
4. Cleveland 5. Baltimore 6. San Francisco

ایتالیا و آلمان و حکومتهای شبه فاشیستی در آرژانتین و برزیل بود، در امریکا بدیل دموکراتیک خود را یافت. فرانکلین روزولت برای مهار بحران اقتصادی به مجموعه‌ای از اصلاحات اقتصادی و اجتماعی دست زد که نیروهای جداشده از نظام سیاسی را از طریق حزب دموکرات به کل جامعه پیوند زد. برنامه جدید روزولت شامل ایجاد امکانات رفاهی برای فقرا و سالمندان، برقراری حق بیمه بیکاری برای کارگران و به رسمیت شناختن اتحادیه‌های کارگری و فراهم کردن امکانات بیشتر برای اقلیتهای مذهبی و قومی بود. به همین جهت بود که این گروهها از حزب جمهوریخواه جدا شدند و به حزب دموکرات پیوستند و آن را به حزب اکثریت تبدیل کردند.(۱۵)

روزولت دولتمردی بود که به راحتی می‌توانست با اتحادیه‌های کارگری کنار بیاید، مشکلات مدیران کارخانه‌ها را درک کند و همزمان با آن در جهت حل مشکلات، هراسهای اقلیتهای قومی و نژادی، و بازنشستگان گام بردارد. به همین جهت ائتلافی که روزولت درست کرد ائتلاف دیرپایی بود که توانست آزمایش زمان را با موفقیت پشت سر بگذارد. حتی مخالفتهای دیوان‌عالی کشور باعث شد که روزولت در جهت شکل دادن به اقتصاد و جامعه امریکا گام بردارد. به همین جهت در انتخابات سال ۱۹۳۶ روزولت با همان شعارهای قبل پیش رفت و برای بسیج توده‌ها از مبارزه با فقر و ایجاد امکانات جدید برای افرادی که تا آن وقت مورد بی‌اعتنایی نظام قرار گرفته بودند، سخن می‌گفت. این تاکتیک باعث موفقیت جنبشی شد که روزولت در ۱۹۳۲ به راه انداخته بود. موفقیتهای اقتصادی و اجتماعی برنامه پیمان جدید باعث پیروزی حزب دموکرات در انتخابات ریاست‌جمهوری در ۱۹۴۰ و ۱۹۴۴ شد. در این انتخابات نیز روزولت به عنوان کاندیدای حزب دموکرات در انتخابات پیروز شد و بدین ترتیب برای اولین بار در ایالات متحده یک فرد توانست برای چهار دوره به ریاست‌جمهوری برسد.

پیروزی روزولت باعث جنبشی شد که به انقلاب روزولت[1] مشهور است و حزب دموکرات را از یک حزب جنوبی به یک حزب سرتاسری تبدیل کرد که پایگاه آن در میان کارگران، فقرا و اقلیتهای قومی و مذهبی و طبقات میانه است. حزب دموکرات از زمان روزولت تا زمان کلینتون در این برنامه‌ها تغییر چندانی نداد. کلینتون به علت نفوذ محافظه کاران، بسیاری از آموزه‌های حزب جمهوریخواه را، مانند کوچک کردن دیوانسالاری و کم کردن بودجه برنامه‌های رفاهی، سرلوحه کار خود قرار داد. با این همه، این تغییر موضع حزب دموکرات یک تغییر موضع مقطعی بود که به علت برتری جمهوریخواهان در کنگره که برنامه‌های کلینتون را با مشکل روبه‌رو می‌کردند، صورت گرفت.

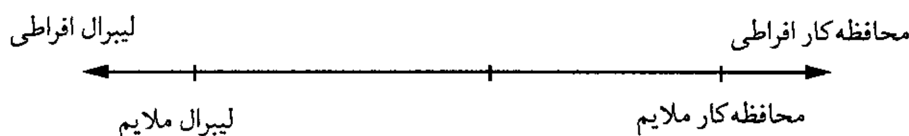
مسئله گرایشهای ایدئولوژیک در دو حزب بزرگ امریکا

امریکاییها غیرسیاسی‌ترین شهروندان جوامع توسعه یافته‌اند و از پرداختن به مسائل ایدئولوژیک پرهیز دارند. همین باعث شده است که احزاب افراطی و ایدئولوژیک مانند احزاب کمونیست و فاشیست و حتی احزاب سوسیالیست نتوانند در این کشور پا بگیرند. آنچه به عنوان ایدئولوژی در ایالات متحده مورد بحث قرار می‌گیرد، گرایش رأی‌دهندگان امریکایی حول دو محور محافظه کاری و لیبرالیسم است. حزب جمهوریخواه به عنوان مدافع سرمایه‌داری ناب، مداخله دولت را در امور اقتصادی نفی می‌کند و معتقد است که تخصیص بخشی از بودجه به فقرا، باعث اتلاف آن و تنبلی اقشار فقیر جامعه خواهد شد. در مورد مسائل فرهنگی، حزب جمهوریخواه سنت‌گراست و برای مذهب نقشی ویژه در جامعه قائل است. اما حزب دموکرات، در امریکا به عنوان یک حزب لیبرال جا افتاده است که در حقیقت دقیق نیست. این حزب از سالهای ۱۹۳۰ به بعد به یک سوسیال دموکراسی ملایم روی آورده و طرفدار حمایت از اقشار کم‌درآمد،

1. Roosevelt Revolution

بازنشستگان و اقلیتهای قومی و مذهبی است.(۱۶)

با توجه به این مسئله، پژوهشگران و آمارگران در ایالات متحده می‌کوشند با استفاده از مؤلفه‌هایی همچون اعتقاد به نقش دولت در اقتصاد، توجه به اقلیتهای قومی و اعتقاد به برابری نژادی از یک سو و اعتقاد به نفی مداخله دولت در اقتصاد، قطع یا کم کردن کمکهای دولت به فقرا و اعتقاد به برتری انگلوساکسونها در جامعه امریکا از سوی دیگر، دریابند که چند درصد از افراد جامعه را می‌شود محافظه‌کار (مثلاً طرفدار حزب جمهوریخواه) یا لیبرال (طرفدار حزب دموکرات) خواند. هر قدر گرایشهای فردی به حزب جمهوریخواه نزدیک‌تر باشد، آن فرد محافظه‌کارتر و نهایتاً دست راستی قلمداد می‌شود. در سوی دیگر محور مختصات ایدئولوژیک، چنانچه فردی تأمین رفاه اجتماعی را از وظایف دولت بداند و به آزادیهای فردی و اجتماعی، برابری نژادی و احترام به حق حاکمیت دیگر کشورها اعتقاد داشته باشد، لیبرال تلقی می‌شود.



چنانکه محور مختصات ایدئولوژیک نشان می‌دهد، هر قدر فرد به مرکز محور نزدیک‌تر باشد، دارای گرایشهای ایدئولوژیک ملایم‌تری خواهد بود و هر قدر از این نقطه دورتر باشد در عقاید خود افراطی‌تر به شمار خواهد آمد. بدین ترتیب لیبرالها و محافظه‌کاران ملایم به یکدیگر بسیار نزدیک‌اند و بیشتر طرفداران حزب جمهوریخواه و دموکرات که در انتخابات به حزب رقیب رأی می‌دهند، به این بخش تعلق دارند. هر قدر فردی از مرکز محور مختصات دورتر باشد، امکان نزدیکی نظریاتش به گرایشهای رقیب و در نتیجه پشت‌پا زدنش به حزب مورد علاقهٔ خود کمتر خواهد شد. در نتیجه نقطهٔ اتکای حزب دموکرات در انتخابات در درجه اول عناصر چپ و لیبرال و پس از آن لیبرالهای ملایم خواهد بود. در طرف دیگر نیز حزب جمهوریخواه نقطه اتکایش را بر روی محافظه‌کاران حزب قرار خواهد داد و

سپس برنامه‌هایش را حول خواستهای محافظه‌کاران لیبرال متمرکز خواهد کرد.

اما گرایشهای ایدئولوژیک احزاب و افراد ثابت نیستند و در طول زمان به دلیل تحولات اجتماعی، سیاسی و بین‌المللی تغییر می‌کنند. تغییر گرایشهای درونی احزاب در تقویت و یا تضعیف آنها نقش قاطعی ایفا می‌کند. برای مثال، گرایشهای پوپولیستی دموکراتهای پیمان جدید باعث شد که این حزب بتواند اقلیتهای قومی، مذهبی، کارگران و نیز بازنشستگان را جذب کند و به حزب اکثریت امریکا تبدیل شود. از طرف دیگر، جنبش چپ جدید درون حزب دموکرات باعث تضعیف حزب و موجب شکستهای پیاپی آن در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ شد. در حزب جمهوریخواه نیز محافظه‌کاری افراطی بَری گلدواتر[1] باعث شکست سهمگین این حزب در سال ۱۹۶۴ شد. اما محافظه‌کاری جدید[2] با رنگ و لعابی که ریگن بدان داد، چنان در جامعه پا گرفت که جمهوریخواهان این بار با افتخار از محافظه‌کاری خود سخن می‌گویند و آن را آینده امریکا می‌خوانند. جمهوریخواهان چنان در این اعتقاد خود راسخند که لیبرالیسم را (یعنی انگی که آنها به دموکراتها می‌زنند) عامل ضعف امریکا قلمداد می‌کنند.(۱۷)

جنبش چپ جدید در درون حزب دموکرات زاییده رادیکالیسم جنبش حقوق مدنی و جنگ ویتنام بود. هدف چپ جدید توسعه آزادیها در جامعه، مسئولیت‌پذیری سیاستمداران در قبال تصمیمهایشان، در پیش گرفتن سیاستهای صلح‌طلبانه در روابط بین‌الملل و توجه به مسائل داخلی بود. یوجین مک‌کارتی[3] و جرج مک‌گاورن[4] از سردمداران آن و گری هارت[5] و جسی جکسون از فعالان این گروه بودند. شکست مک‌گاورن در سال ۱۹۷۲ شکست بزرگی برای این جنبش بود و به‌تدریج چپ جدید دوباره جای خود را به جریان سوسیال دموکراسی ملایمی داد که از سال ۱۹۳۲ بر حزب حاکم بود. کارتر را نه می‌شد چپ خواند و نه بخشی

---

1. Barry Goldwater
2. New Conservatism
3. Eugene McCarthy
4. George McGovern
5. Garry Heart

از بدنه اصلی حزب دموکرات. او مخالف سلطه سازمانهای نیرومند دیوانسالار واشینگتن بود. در حقیقت نامزدی او برای انتخابات ریاست‌جمهوری از طرف حزب دموکرات و نیز پیروزی‌اش در انتخابات سال ۱۹۷۶ بیشتر نتیجه بی‌برنامگی هر دو حزب و سردرگمی مردم بود که از سیاستمداران حرفه‌ای خسته شده بودند و به دنبال چهرهٔ جدیدی می‌گشتند.(۱۸) اما این چهره جدید نتوانست تغییری در ساختارهای اقتصادی، اجتماعی یا سیاسی ایالات متحده به وجود بیاورد. کارتر به همان سرعتی که آمده بود رفت. درکمتر از ۲ سال رهبران حزب دموکرات از دست او خسته شده بودند. شدیدترین حملات از طرف رهبران جناح چپ حزب دموکرات و بخصوص از طرف ادوارد کندی متوجه او بود. نطق کندی درکنوانسیون حزب دموکرات در سال ۱۹۸۰ بیش از آنکه چند دستگی دموکراتها را نشان بدهد، بیانگر خستگی آنها از سیاستهای غلط اقتصادی کارتر بود. دلزدگی مردم ازکارتر در انتخابات سال ۱۹۸۰ بزرگ‌ترین شکست در تاریخ انتخابات ایالات متحده را نصیب وی کرد. در این انتخابات کارتر ۴۱٪ کل آراء و ۴۹ رأی هیئتهای انتخاباتی را به دست آورد. در مقابل ریگن ۵۱٪ کل آراء و ۴۸۹ رأی هیئتهای انتخاباتی را از آن خود کرد.(۱۹) شکست کارتر باعث تضعیف حزب دموکرات شد و آنها برای مدت ۱۲ سال کاخ سفید را به جمهوریخواهان واگذار کردند. البته یکی از فعالان چپ جدید مثل گری هارت در انتخابات سال ۱۹۸۸ امکان موفقیت زیادی داشت تا بتواند جمهوریخواهان را ازکاخ سفید بیرون براند اما رسوایی اخلاقی وی (برملا شدن رابطه‌اش با دانا رایس[1] مانکن زیباروی امریکایی) باعث بی‌اعتبار شدنش در افکار عمومی شد و نتوانست از زیر بار آن کمر راست کند. این عامل باعث شد که مایکل دوکاکیس یونانی‌تبار، که به قول خودش چیز تازه‌ای نداشت عرضه کند، کاندیدای ریاست‌جمهوری حزب دموکرات شود. اما دوکاکیس فاقد مهارت و جاذبه لازم برای پیروزی در انتخابات

---

1. Donna Rice

بود و نتوانست بوش را در انتخابات شکست بدهد.[۲۰]

با این همه بیل کلینتون فرماندار جوان و با انرژی ایالت آرکانزاس توانست از طریق سازماندهی حزب دموکرات و در دو دوره پیاپی (در انتخابات سالهای ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶) کاخ سفید را تسخیر کند. روی کار آمدن کلینتون بیانگر نفوذ عمل‌گرایی بر حزب دموکرات بود. خود کلینتون را می‌توان مهم‌ترین الگوی عمل‌گرایی به شمار آورد. هر آنچه مناسب و باب روز بود، سیاست روزانه کلینتون را تشکیل می‌داد. از این طریق کلینتون توانست از مهیب‌ترین موانع سیاسی به سلامت عبور کند. زمانی‌که کلینتون در سال ۱۹۷۸ در سن ۲۸ سالگی به عنوان جوان‌ترین فرماندار ایالت آرکانزاس به قدرت رسید، شروع کرد به افزایش بودجه برنامه‌های رفاهی که با مخالفت صاحبان صنایع و بازرگانان روبه‌رو شد و قشرهای مختلف اجتماعی نیز از او روی‌گردان شدند. در دوره بعد، کلینتون در انتخابات فرمانداری ایالت آرکانزاس شکست خورد، اما به جای گوشه‌گیری و برگشتن به کارِ وکالت بلافاصله بعد از شکست در انتخابات، برنامه بازگشت به مقام فرمانداری آرکانزاس را مدّ نظر قرار داد. وی پس از بررسیهای فراوان دریافت که علت شکست وی مخالفت رأی‌دهندگان با افزایش بی‌رویه بودجه خدمات رفاهی و بی‌توجهی به منافع بازرگانان و صاحبان صنایع ایالت آرکانزاس بوده است. در انتخابات بعدی، کلینتون سیاستی در پیش گرفت که هم فقرا و هم صاحبان صنایع را راضی می‌کرد و از این طریق توانست برای چهار دوره متوالی به فرمانداری ایالت آرکانزاس برسد. ظرف این مدت آرکانزاس از یک ایالت فقیر و توسعه‌نیافته، به ایالتی ثروتمند تبدیل شد. شایان ذکر است که آرکانزاس دارای بیشترین میزان رشد در بین ایالات بود و به عنوان تنها ایالتی شناخته شد که بودجه‌ای متوازن داشت.[۲۱]

به همین جهت کلینتون در انتخابات ریاست‌جمهوری نیز با شعار بودجه متوازن، ایجاد کار، گسترش صنایع امریکایی و رقابت‌آمیز بودن محصولات امریکایی و بازکردن در بازارهای بین‌المللی به روی کالاهای امریکایی پیش رفت. با این شعارها کلینتون توانست بر دو رقیب سرسخت جمهوریخواه خود در ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶ پیروز شود. بنابراین می‌توان دریافت که اگرچه رادیکالیسم حزب دموکرات

باعث شد که حزب تا میزان زیادی ضربه بخورد، با در پیش گرفتن رویکردهای میانه‌روتر توانست دوباره خود را در جامعه تثبیت کند.[(۲۲)]

اما حزب جمهوریخواه مسیر دیگری را پیمود. انتخابات سال ۱۹۶۴ چنان ضربه سهمگینی بر این حزب وارد کرد که همه انتظار انشعاب و حتی انحلال آن را داشتند. پیروزی نیکسن در انتخابات ۱۹۶۸ نه به علت علاقه مردم به حزب جمهوریخواه بلکه به دلیل اختلافات در درون حزب دموکرات و بی‌برنامگی آن بود. البته شعارهای نیکسن برای پایان دادن به جنگ ویتنام نیز سهمی در پیروزی او داشت.[(۲۳)] اما این دستیار پیشین جوزف مک‌کارتی[۱]، به‌جای آنکه با برنامه‌ریزی دقیق به تقویت حزب جمهوریخواه بپردازد، با خصلتهای غیردموکراتیک و رفتار نخبه‌گرایانه‌ای که داشت باعث روی‌گرداندن مردم از حزب جمهوریخواه شد. شکست نیکسن در جلب اعتماد مردم باعث شد که دموکراتها بار دیگر در سال ۱۹۷۶ کاخ سفید را تصرف کنند.

آنچه در اواخر دهه هفتاد باعث روی آوردن مردم امریکا به حزب جمهوریخواه شد، برنامه غلط کارتر، بی‌تجربگی او و دستیارانش در امور فدرال (چون دستیاران او عمدتاً از ایالت جورجا بودند و شناخت درستی از نحوه اداره دولت فدرال نداشتند) و سیاست خارجی بود. رکود اقتصادی دوران کارتر و شکستهای سهمگین در سیاست خارجی (از جمله وقوع انقلابهای ایران و نیکاراگوئه و اشغال افغانستان توسط ارتش شوروی) باعث شد که جامعه به‌تدریج به سوی محافظه‌کاری گرایش یابد. در همین زمان یک جنبش مذهبی محافظه‌کار به رهبری جری فَلوِل[۲] به نام اکثریت اخلاقی[۳] در ایالات متحده شکل گرفت. اعضای رسمی این جنبش ۹ میلیون نفر بودند که حمایت خود را از ریگن و برنامه‌های او

---

۱. جوزف مک‌کارتی، سناتور جمهوریخواه در سالهای اول دهه ۵۰ میلادی نقش مهمی در ایجاد هیستری ضدکمونیستی در امریکا داشت. در این جریان بسیاری از هنرپیشگان (از جمله چارلی چاپلین)، فیلمسازان، نویسندگان و حتی سیاستمداران کارشان را از دست دادند.

2. Jerry Falwell 3. Moral Majority

اعلام کردند. ریگن به عنوان نماینده محافظه‌کارترین جناحهای حزب جمهوریخواه با جلب حمایت اکثریت اخلاقی و نیز اقتصاددانان محافظه‌کاری مانند میلتون فریدمن[۱] و کاهش بودجه‌های رفاهی و کم کردن مالیاتها و مخالفت سرسختانه با کمونیسم توانست خود را در جامعه تثبیت کند و مُبلّغ محافظه‌کاری جدید شود.(۲۴) دستیاران نزدیک ریگن کسانی مانند پت بیوکنن[۲] و برنت اسکوکرافت[۳] و رهبران حزبی محافظه‌کاری مانند ویلیام براک[۴] و فرنک فرنکاف[۵] نیز در گرایش حزب جمهوریخواه و کل جامعه به محافظه‌کاری بی‌تأثیر نبودند.

پس از پایان دومین دوره ریاست‌جمهوری ریگن در سال ۱۹۸۸، جرج بوش که متعلق به جناح میانه‌رو حزب جمهوریخواه بود توانست بر رقبای سرسختی مانند باب دُل و پت بیوکنن پیروز شود، اما برای حفظ ائتلاف درون حزب جمهوریخواه، دَن کویل[۶] (سناتور ایالت ایندیانا) راکه از خانواده‌های مذهبی و محافظه‌کار بود به معاونت خود برگزید. با این همه، تیم جدید به اندازه کافی محافظه‌کار نبود و نتوانست رضایت جناحهای افراطی حزب جمهوریخواه را جلب کند و باعث سردرگمی نیروهای راست‌گرای جامعه امریکا شد. گرچه جنگ‌طلبی بوش و درگیرکردن نیروهای امریکایی در جنگ علیه عراق تا اندازه‌ای این نیروها را آرام کرد، اما برنامه‌های اقتصادی بوش برای آنها گیرایی نداشت. موافقت وی با افزایش مالیاتها (که حزب جمهوریخواه با آن به شدت مخالف بود) باعث بی‌اعتباری وی در نزد محافظه‌کاران حزبی شد.(۲۵) بدین جهت شکست بوش در انتخابات ۱۹۹۲، نه تنها به علت بی‌توجهی او به بازسازی اقتصاد بیمار ایالات متحده، بلکه به علت گسیختن بخش محافظه‌کارتر حزب جمهوریخواه از او در انتخابات بود. محافظه‌کارترین جناحهای حزب به رهبری پَت بیوکنن، بوش را به علت بریدن از سنت ریگنیسم و تعلق خاطر به لیبرالیسم متهم می‌کردند. این مسئله

---

1. Milton Freedman
2. Pat Buchanan
3. Brent Scocraft
4. William Brock
5. Frank Fahrenkopf
6. Dan Quayle

باعث درهم‌ریختگی فکری در بین جناحهای مختلف حزب جمهوریخواه شد. در عوض دموکراتها با بسیج نیروهای حزبی توانستند پس از ۱۲ سال کنترل کاخ سفید را از دست جمهوریخواهان بیرون بیاورند.

در مجموع، در مورد تحولات درون دو حزب جمهوریخواه و دموکرات باید گفت که حزب جمهوریخواه در برنامه‌های خود موفق‌تر بوده است. جنبش چپ‌گرای درون حزب دموکرات کاملاً تضعیف شده و این حزب به‌تدریج در حال دور شدن از ایدئالهای فرانکلین روزولت است و بیش از پیش محافظه‌کارتر می‌شود. در عوض حزب جمهوریخواه با آنکه هنوز حزب اقلیت محسوب می‌شود، توانسته خط مشی فکری خود را نه تنها در جامعه امریکایی بلکه در درون حزب دموکرات نیز رسوخ دهد. پیروزی کلینتون در انتخابات ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶ در نتیجه به کار گرفتن اندیشه‌های محافظه‌کارانه ریگنی بوده است. کاری که ریگن انجام داد بی‌رنگ کردن بینشی بود که در مورد حزب جمهوریخواه وجود داشت. مثلاً حزب جمهوریخواه که قبلاً معادل حزب هربرت هوور[1] و اقتصاد ورشکسته بود، اکنون جای خود را به حزب تغییر و حزب آینده داده است. تغییری که ریگن قول آن را می‌داد بریدن از نظام اجتماعی فرانکلین روزولت و بازگشت به دوران مالیاتهای کمتر برای صاحبان صنایع و متمولین بود. از طرف دیگر ریگن حزب دموکرات را به عنوان حزب لیبرالها، حزب شکست در سیاست خارجی و حزب فلاکت اقتصادی مورد حمله قرار می‌داد.[(۲۶)]

اگرچه به نظر می‌رسید که شکست جرج بوش به معنای شکست محافظه‌کاری در ایالات متحده باشد، انتخابات میان‌دوره‌ای ۱۹۹۴ نشان داد که این

---

۱. Herbert Hoover؛ سی و یکمین رئیس‌جمهوری ایالات متحده از ۱۹۲۹ تا ۱۹۳۳ بود. به قدرت رسیدن هوور به عنوان رئیس‌جمهور مصادف شد با وقوع بدترین رکود اقتصادی امریکا در طول تاریخ آن کشور. صنایع و کارخانه‌ها از کار افتاد و بیکاری وحشتناکی بر جامعه حاکم شد. وی نتوانست بر بحران اقتصادی و رکود بی‌سابقه فایق آید و برنامه‌های اقتصادی‌اش که غلط و ناکارآمد بود اقتصاد ایالات متحده را به ورشکستگی کشاند.

جنبش در ایالات متحده رو به اعتلاست. کنترل کنگره به دست جمهوریخواهان با راه یافتن جرج دبلیو. بوش به کاخ سفید در سال ۲۰۰۰ تکمیل شد. برنامه بازسازی اقتصادی در ایالات متحده در دوران ۸ سالهٔ ریاست جمهوری کلینتون، اگرچه رفاه بی‌سابقه‌ای برای مردم این کشور به ارمغان آورد، اما بی‌بندوباریهایش باعث روی گرداندن مردم از حزب دموکرات شد. جناح راست افراطی حزب جمهوریخواه برای پیروزی در این انتخابات دوباره ائتلاف دوران ریگن را که در آن اکثریت اخلاقی نقش مهمی بازی می‌کرد، احیا کرد. اگرچه پیروزی جرج دبلیو. بوش مانند پیروزی ریگن در سال ۱۹۸۰ چشمگیر نبود (چون با تقلب آمیخته بود)، باید توجه کرد که برخلاف دوران کارتر، تیم کلینتون ـ الگُر اقتصاد ایالات متحده را بازسازی کرده بودند. به همین جهت با وجود نزدیکی آرای دو حریف انتخاباتی، شکست الگُر بیانگر شکست لیبرالیسم و گرایشهای سوسیال دموکراتیک در ایالات متحده است.

وابستگی حزبی در ایالات متحده[1]

مسئله‌ای که در مورد وابستگی حزبی در امریکا مورد توجه قرار دارد این است که از سالهای ۱۹۵۰ به بعد افراد کمتر به وابستگی حزبی توجه نشان می‌دهند و خود را مستقل[2] اعلام می‌کنند. آنهایی‌که خود را هوادار یک حزب می‌دانند عمدتاً به نفع حزب مورد علاقه خود رأی می‌دهند اما آنهایی که مستقل‌اند بیشتر به برنامه‌های انتخاباتی هر کاندیدا (و نه حزب) توجه دارند و بر اساس آن رأی می‌دهند. بین سالهای ۱۹۵۴ و ۱۹۸۹ درصد افراد رأی‌دهنده‌ای که خود را طرفدار حزب جمهوریخواه اعلام می‌کرده‌اند، به‌تدریج از ۳۴٪ پایین‌تر رفته اما در سال ۱۹۸۹ باز به همان حد اول برگشته. برعکس، طرفداران حزب دموکرات از ۴۶٪ در سال ۱۹۵۴ به ۳۸٪ تنزل یافته است. با توجه به اینکه حزب جمهوریخواه

---

1. party identification
2. independent

در این سال تنها ۳۴٪ طرفدار جدی داشت، حزب دموکرات حزب اکثریت باقی ماند.[۲۷] مسئله‌ای که کار حزب دموکرات را مشکل کرده این است که تعداد افراد مستقل از ۲۰٪ در سال ۱۹۵۴ به ۲۸٪ در سال ۱۹۸۰ و ۳۳٪ در سال ۱۹۸۶ رسیده است. از آنجا که افراد مستقل عمدتاً به حزب جمهوریخواه رأی می‌دهند، افزایش تعداد آنها به نفع حزب جمهوریخواه و به ضرر حزب دموکرات تمام شده است.[۲۸] شاید این امر بهترین دلیل شکستهای حزب دموکرات در سه دهه اخیر باشد. این بدان علت است که درصد طرفداران حزب جمهوریخواه به بالاترین حد ممکن از زمان روزولت رسیده و برعکس، دموکراتها تعداد زیادی از طرفداران خود را از دست داده‌اند. به علاوه حزب جمهوریخواه که زمانی حزب ثروتمندان و صاحبان مشاغل آزاد بود، سعی دارد در بین اقلیتها نفوذ کند و به خصوص کوباییهای مقیم امریکا سرسختانه از حزب جمهوریخواه حمایت می‌کنند.[۲۹]

در سالهای اخیر، جوانان نیز که زمانی طرفداران پرشور حزب دموکرات به حساب می‌آمدند، اندک اندک در حال متمایل شدن به حزب جمهوریخواه‌اند. تبلور این گرایش جدید در میان جوانان را می‌توان در سریالهای تلویزیونی مانند دلبستگیهای خانوادگی[۱] دید. در این نمایش تلویزیونی، مایکل جِی. فاکس[۲] نقش الکس[۳] جوان ۱۸ ساله بسیار با استعدادی را بازی می‌کند که عضو حزب جمهوریخواه است. او دائماً در فکر پول است و با پولدارها دمخور است. درگیریهای او با خانواده‌اش (پدر و مادر او هر دو از فعالان جنبش دهه شصت‌اند)

---

۱. سریال دلبستگیهای خانوادگی (Family Ties)، یکی از پربیننده‌ترین سریالهای دهۀ ۸۰ میلادی بود.

۲. Michael J. Fox؛ هنرپیشه موفق امریکایی که علاوه بر سریالهای تلویزیونی در فیلمهای موفق هالیوود مانند بازگشت به آینده (Back to the Future) به خوبی درخشیده است. این هنرپیشه بااستعداد در عین جوانی دچار بیماری پارکینسون شد، اما با ایمان مذهبی و اعتماد به نفس با آن به خوبی کنار آمد.

3. Alex

که طرفدار حزب دموکرات‌اند بیانگر مشکلاتی است که در خانواده‌هایی که به دو حزب متفاوت تعلق دارند پیش می‌آید. اما به هر جهت گرایش جوانان به حزب جمهوریخواه مسئله‌ای است که در تغییر ساختار این حزب تأثیر عمده‌ای داشته است.

آینده احزاب سیاسی

درباره احزاب سیاسی امریکا باید گفت که توان خود را برای اداره امور و حتی انتخاب کاندیداها از دست داده‌اند. در قرن نوزده مبارزات انتخاباتی را احزاب سیاسی کاندیداها سازمان می‌دادند. اما به تدریج و با نهادینه شدن انتخابات مقدماتی، این خود کاندیداهایند که سازمان خاص خود را درون احزاب شکل می‌بخشند و از حزب به عنوان یک نهاد کمکی برای پیروزی در انتخابات استفاده می‌کنند. ریگن در سال ۱۹۸۰ و ۱۹۸۴ و بوش در ۱۹۸۸ با تکیه روی سازمانهایی که خود از میان طرفدارانشان ساخته بودند، در کنوانسیونهای حزبی پیروز شدند. کلینتون و جرج دبلیو. بوش نیز پیروزیهای انتخاباتی خود را مدیون ایجاد سازمانهای کارامدی‌اند که خود در حزب دموکرات و جمهوریخواه ایجاد کردند، نه تشکیلات رسمی دو حزب. جای حزب را اکنون گروههای همسود و نمایندگان حزبی که در کنوانسیونها برای آنها رأی می‌دهند گرفته‌اند. به علاوه کمیته‌های اقدام سیاسی که در دههٔ ۷۰ شکل گرفت کمک زیادی به پیروزی کاندیداها می‌کنند و تکیه بر حزب را به حداقل ممکن رسانده‌اند.

با توجه به این مسئله تعدادی از پژوهشگران از زوال احزاب امریکایی[1] سخن به میان می‌آورند.[(۳۰)] این صاحب‌نظران معتقدند که تغییرات جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی و فنّاوری باعث شده است احزاب گیرایی و نفوذی را که در قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم داشتند، از دست بدهند.

---

1. party decomposition

در قرن نوزدهم، رهبران محلی حزب نفوذ قابل ملاحظه‌ای در انتخاب کاندیداها داشتند. عاملی که باعث قدرتمندی این افراد می‌شد عبارت بود از ساختار سیال جمعیت و هجوم مهاجران به ایالات متحده و نیاز آنها به سازمانی که آنها را به کل نظام پیوند بزند.(۳۱)

بخش بزرگی از این مهاجران که بین سالهای ۱۸۶۰ و ۱۹۳۰ به ایالات متحده وارد شدند بی‌سواد یا کم‌سواد بودند و از قوانین و مقررات کشور جدید اطلاعات چندانی نداشتند. در اینجا رهبران محلی دو حزب به عنوان حلقه رابط بین آنها و کل نظام اجتماعی و سیاسی عمل می‌کردند و با یافتن کار و محلی برای اقامت و معرفی آنها به هم کیشان و هم میهنانشان زمینه جذب آنها را به حزب خود فراهم می‌کردند. این مهاجران و گروههای اجتماعی که کمکهای رهبران محلی حزب برای آنها حیاتی بود با شور و شوق فراوان در جلسات حزبی شرکت می‌کردند و طبق رهنمودهای آنها در انتخاب مشارکت می‌کردند. رهبران محلی حزب که به «رئیس»[1] یا «ماشین»[2] معروف بودند. در عین حال نقش مهمی در تعیین نامزدهای انتخاباتی داشتند و در نتیجه کنترل نتیجه انتخابات در دست آنها بود.(۳۲)

جنبشی که از اوایل قرن بیستم علیه این رئیسها ایجاد شد، باعث پیدایش نظام انتخابات مقدماتی شد که در آن کاندیداها به طور مستقل در داخل حزب به جمع‌آوری نیرو می‌پرداختند و نیازی به دادن باج به این افراد و تشکیلات حزبی نمی‌دیدند.(۳۳) پدیده انتخابات مقدماتی اگرچه باعث آزادی عمل نامزدهای انتخاباتی در مقابل تشکیلات دو حزب شد، اما به نقش حیاتی دو حزب در زندگی روزمره امریکاییها پایان بخشید.(۳۴)

عامل دوم، ظهور پدیده رأی‌دهندگان مستقل[3] و توجه رأی‌دهندگان امریکایی به موضوع کاندیداها در برابر مسائل روز[4] بود.(۳۵) از دهه چهارم قرن

1. boss 2. machine 3. independent voters
4. issues

بیستم، به‌تدریج بخش مهمی از رأی‌دهندگان امریکایی به‌جای آنکه خود را وابسته به یکی از دو حزب بدانند خود را مستقل اعلام کردند و در انتخابات به کاندیدای مورد علاقه‌اشان رأی دادند. در حال حاضر طرفداران دو حزب دموکرات و جمهوریخواه به ترتیب ۳۷٪ و ۲۸٪ از رأی‌دهندگان را تشکیل می‌دهند. در حالی که ۳۵٪ دیگر رأی‌دهندگان را افراد مستقل تشکیل می‌دهند. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که به لحاظ آماری تعداد مستقلها ۷٪ بیش از جمهوریخواهان و تنها ۲٪ کمتر از دموکراتهاست.(۳۶) وجود این گروه عظیم از مستقلها نتیجه بسیاری از انتخابات ریاست‌جمهوری را در ایالات متحده غیرقابل پیش‌بینی ساخته است. در آخرین روزهای انتخابات سال ۲۰۰۰، جرج دبلیو. بوش ۲ واحد از الگُر جلوتر بود، اما طرفداران گُر با تمرکز روی نقاط ضعف حریف و رد بی‌اطلاعی بوش از برنامه‌های رفاهی[1] برای کم‌درآمدها (برنامه‌اش در مورد کاهش مالیاتها و غیره) توانستند نه تنها این دو واحد عقب‌مانده را جبران کنند بلکه ۵۴۰ هزار رأی بیش از حریف جمهوریخواه نصیب کاندیدای حزب دموکرات کنند.

با توجه به این مسئله، چنانچه انتخابات چند روز پس از هفتم نوامبر برگزار می‌شد، به احتمال زیاد گُر می‌توانست آرای بیشتر به دست بیاورد. بسیاری از کسانی که در آخرین لحظه به سود گُر تغییر عقیده دادند، رأی‌دهندگان مستقل بودند که موضوعات مطرح شده از سوی گروه کاری گُر را قابل قبول می‌دانستند (تبلیغات بی‌پایه بوش در زمینه کاهش مالیاتها، تداوم رفاه در صورت پیروزی گُر و غیره).(۳۷)

به‌طور کلی از دهۀ ۱۹۵۰ به بعد، کاندیداهایی که درصد بیشتری از آرای افراد مستقل را در دست داشتند به پیروزی رسیدند. پژوهشهای آماری نشان می‌دهد که فارغ‌التحصیلان دانشگاهها، سفیدپوستان، پروتستانها، افراد دارای درآمد متوسط (بین ۲۰ تا ۵۰ هزار دلار در سال) صاحبان مشاغل حرفه‌ای و

---

1. welfare program

مدیران و کسانی را که بین ۲۶ تا ۵۰ سال سن دارند بیش از کسانی که تحصیلات دانشگاهی ندارند، رنگین‌پوستان، اقلیتهای مذهبی، کسانی که کمتر از ۲۰ هزار یا بیش از ۵۰ هزار دلار در سال درآمد دارند، کارمندان جزء و کارگران و نیز کسانی که کمتر از ۲۶ سال یا بیش از ۵۰ سال دارند، می‌توان در بین مستقلها دید.

بنابراین چنانچه یک رأی‌دهندهٔ مرد، دارای تحصیلات دانشگاهی، درآمد متوسط، سن متوسط، پروتستان و جزء مدیران و مشاغل حرفه‌ای باشد تمایل بیشتری به رأی دادن مستقل دارد تا گروههای دیگر اجتماعی.[۳۸]

عامل دیگر، گسترش نفوذ رسانه‌ها به‌خصوص تلویزیون در فرایند انتخابات است. رسانه‌ها نقش مهمی در شناساندن کاندیداها به شهروندان و شکل گرفتن تصمیم آنها برای انتخابات ایفا می‌کنند. چنانچه رسانه‌ها به یک نامزد انتخاباتی نظر مثبت داشته باشند، از وی تصویری دوست داشتنی و مثبت به شهروندان ارائه می‌کنند. برعکس، چنانچه یک نامزد انتخاباتی به هر علتی مورد قبول رسانه‌ها نباشد در انتخابات با مشکل جدی روبه‌رو خواهد شد.[۳۹] هر چند این مسئله درباره تمامی انتخابات نیم قرن گذشته صحت دارد، در اینجا ما فقط به نقش رسانه‌ها در انتخاب کاندیداهای دو حزب در سالهای ۱۹۸۰ و ۲۰۰۰ می‌پردازیم.

در سال ۱۹۸۰، رانلد ریگن با شوخ‌طبعی، توانایی ارتباط با مخاطبان، و راحت بودن جلو دوربینهای تلویزیون، نظر گردانندگان رسانه‌ها را به خود جلب کرد. در عوض، کارتر که به دلیل شکست در برنامه‌های اقتصادی، صنعت مدیریت و شکستهای متعدد در سیاست خارجی (ایران، نیکاراگوئه، افغانستان) جلو دوربینها راحت نبود، نتوانست نظر موافق رسانه‌ها را به خود جلب کند. این مسئله به خصوص در مناظره تلویزیونی که بین دو کاندیدا در ۲۸ اکتبر سال ۱۹۸۰ صورت گرفت بهتر نمایان شد. به گفته یان داربی شر، این مناظره تلویزیونی نقش مهمی در تصمیم رأی‌دهندگان به حمایت از ریگن و پیش‌بینی نتیجه انتخابات سال ۱۹۸۰ ایفا کرد.[۴۰]

در انتخابات سال ۲۰۰۰، جرج دبلیو. بوش با شوخ‌طبعی خود، توانایی ارتباط با مخاطبان، اعتماد به نفس، و تکرار این مسئله که وی خود را «آدم چندان باهوشی» نمی‌داند نظر رسانه‌ها را به خود جلب کرد. به علاوه وی خبرنگاران را با خود به هر جا می‌برد. حتی آشپزخانه‌اش همواره محل جمع شدن خبرنگارانی بود که به دعوت وی به آنجا آمده بودند.(۴۱) در عوض، ال‌گُر با تکبر خاص خود و تلاش برای نشان دادن «هوش سرشار» و موقعیتهای کم‌نظیر در تمامی زمینه‌ها و رغبت نشان ندادن به نشست و برخاست با خبرنگاران، آنها را خشمگین کرده بود. به همین جهت رسانه‌ها وی را انسانی سرد، متکبر، بی‌علاقه به نظر شهروندان، و کسی که برای پیروزی حاضر است به راحتی نظرش را عوض کند نشان دادند.(۴۲) بدین جهت، با آنکه معلوم بود که برنامه کاهش مالیاتهای بوش در بهترین حالت ممکن باعث کسر بودجه خواهد شد، وی برای این مسئله مورد انتقاد قرار نمی‌گرفت. از طرف دیگر، تمامی دستاوردهای دوره ۸ ساله کلینتون (که ال‌گُر نقش مهمی در طراحی و اجرای آن داشت) یا شکستهای اقتصادی جرج بوش در دوران ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۲ مورد بررسی رسانه‌ها قرار نمی‌گرفت. به همین دلیل با اینکه اقتصاد امریکا در دوران کلینتون رشد بی‌سابقه‌ای کرده بود و گروههای مختلف اجتماعی (به خصوص طبقه متوسط و کم‌درآمد که ستون فقرات حزب دموکرات را تشکیل می‌دهند) از آن بهره‌مند شده بودند، حزب دموکرات در انتخابات شکست خورد.(۴۳) لازم است بار دیگر یادآوری کنیم که دموکراتها به لحاظ عدد در اکثریت‌اند و طبیعتاً می‌بایستی بتوانند کاندیدای خود را روانه کاخ سفید کنند. در انتخابات اخیر ۱۱٪ از دموکراتها به بوش و ۲٪ از آنها به رلف نیدر[۱]، کاندیدای حزب سبز، رأی دادند.

بدین ترتیب، مشخص می‌شود که تصویر گرم و گیرایی که رسانه‌ها از

---

۱. Ralph Nader؛ از حامیان صاحب‌نام مصرف‌کنندگان که در سال ۲۰۰۰ به نمایندگی از حزب سبزها (The Green Party) در انتخابات ریاست‌جمهوری شرکت کرد.

جرج دبلیو. بوش ارائه دادند، نه تنها باعث جلب آرای اعضای حزب جمهوریخواه و رأی‌دهندگان مستقل شد بلکه درصد قابل ملاحظه‌ای از اعضای حزب دموکرات نیز به کاندیدای رقیب رأی دادند. در طرف مقابل تنها ۸٪ از جمهوریخواهان به گُر و ۱٪ از آنها به نیدر رأی دادند.

در مجموع ۹۱٪ از جمهوریخواهان به بوش و تنها ۸۶٪ از دموکراتها به گُر رأی دادند.(۴۴) چنانچه گُر می‌توانست تصویری دوست‌داشتنی از خود نزد رسانه‌ها ایجاد کند، امکان موفقیتش در انتخابات بسیار بالا می‌رفت. یعنی چنانچه موفقیتهای حزب دموکرات بین سالهای ۱۹۹۲ و سال ۲۰۰۰ و اکثریت عددی اعضای حزب دموکرات را در نظر بگیریم، اَل‌گُر می‌بایستی با اکثریتِ قاطعی در مقابل جرج دبلیو. بوش به پیروزی برسد. اما تصویر نامطلوب و ناخوشایندی که رسانه‌ها از گُر ایجاد کردند، وی را به شدت در مقابل حریفش آسیب‌پذیر کرد.

بنابراین باید توجه کرد که این احزاب نیستند که پیروزی یک کاندیدا را تضمین می‌کنند، بلکه عوامل دیگری، که رسانه‌ها مهمترین آنها به حساب می‌آیند، پیروزی یا شکست یک کاندیدا را رقم می‌زنند.(۴۵)

عامل دیگری که باعث بی‌رمق شدن احزاب امریکایی شده، گسترش بی‌سابقه گروههای همسود و کمیته‌های اقدام سیاسی[1] است. اگرچه تعداد زیادی از گروههای همسود جهت‌گیری خاصی دارند (مثلاً اتحادیه کارگری ای اف ال ـ سی آی او طرفدار دموکراتها اما اتحادیه صاحبان صنایع امریکا که یک نهاد مربوط به صاحبان صنایع است از جمهوریخواهان حمایت می‌کند).

اما همواره چنین نیست و بسیار از گروههای همسود و کمیته‌های اقدام سیاسی ممکن است کمکهای مالی خود را در اختیار کاندیدای هر دو حزب (به طور همزمان منتهی با ضعف یا شدت بیشتری) بگذارند. این مسئله کاندیدا را متوجه

---

1. Political Action Committee

می‌کند که به نفع اوست که سیاستهای خود را (بدون توجه به نظر حزبش) در جهت حفظ منافع گروههای همسودی که از وی حمایت کرده‌اند تنظیم کند. برای مثال، کلینتون که در انتخابات سال ۱۹۹۲ تا اندازه‌ای از حمایت اتحادیه صاحبان صنایع امریکا برخوردار شده بود، سیاستهای رفاهی خود را تعدیل کرد و از اتحادیه‌های کارگری اندکی فاصله گرفت تا بتواند در آینده نیز از کمکهای مالی آنها برخوردار شود.[۴۶] در انتخابات سال ۲۰۰۰ نیز تعدادی از کمیته‌های اقدام سیاسی تا پیش از تشکیل کنوانسیون حزب جمهوریخواه (با مساعدت تیم بوش) تبلیغات وسیعی علیه جان مک‌کین (یعنی جدی‌ترین حریف بوش) به راه انداختند، تا مانع موفقیت او در انتخابات شوند.[۴۷] بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که گروههای همسود و کمیته‌های اقدام سیاسی سیاستهای خود را نه در ارتباط با یک حزب بلکه با کاندیدای خاصی تنظیم می‌کنند و هر فردی که به نظر آنها امکان موفقیت بیشتری داشته باشد مورد حمایت قرار می‌گیرد: هزینه انتخابات سال ۲۰۰۰، در مجموع سه میلیارد دلار بود که حدود ۲/۲ میلیارد دلار آن برای انتخاب ریاست جمهوری و ۸۰۰ میلیون دلار آن برای انتخابات کنگرهٔ محلی و تعیین فرماندارها شد.

آمار مربوط به هزینه‌های انتخاباتی نشان می‌دهد که اعضای مجلس نمایندگان و سنا برای پیروزی خود در این انتخابات، به طور متوسط به ترتیب ۵۰۰ هزار دلار و ۴/۵ میلیون دلار خرج کرده‌اند.[۴۸] این بدین معناست که گروههای همسود، کمیته‌های اقدام سیاسی و به طور کلی کسانی که وقت، انرژی و پول صرف کاندیداهای خاصی می‌کنند نقش مهم‌تری در پیروزی آنها دارند تا احزاب سیاسی.

متغیرهای ذکر شده در بالا نشان می‌دهد که احزاب سیاسی ایالات متحده نقش مسلط خود را در انتخابات از دست داده‌اند. با این همه نمی‌توان با دقت علمی از فروپاشی یا زوال احزاب امریکایی سخن گفت. تغییراتی که از اوایل قرن حاضر در ساختار جمعیتی، نهادهای جامعه‌مدنی، و فناوری در ایالات متحده به وجود آمده، باعث شده است که گروههای همسود و رسانه‌ها گاهی اوقات به

صورت رقیب و در بعضی موارد همچون بهترین احزاب با بسیج امکانات خود نقش مهمی در پیروزی یا شکست آنها ایفا کنند. در این میان، گرچه پدیده رأی‌دهندگان مستقل و رأی دادن به موضوعات روز نیز باعث پیچیده‌تر شدن انتخابات می‌شود، اما در قالب ارتباطات گروههای همسود و رسانه‌ها با احزاب سیاسی قابل بررسی است. در اینجا باید یادآوری کرد که رأی‌دهندگان مستقل با توجه به مسائل روز، که عمدتاً توسط گروههای همسود و رسانه‌ها مطرح می‌شود، به نامزدهای انتخاباتی رأی می‌دهند. بنابراین مسئله فروپاشی احزاب سیاسی نیست، بلکه ارتباطات نهادهای جامعه مدنی با احزاب برای بسیج امکانات اجتماع به منظور شکست دادن یا پیروزی کاندیداهای احزاب است.

منابع

1. "George Washington's Farewell Address", Boston, The Old South Association, ND.
2. Redford, E. et al., *Politics and Government in the United States,* New York, Harcourt Brace Inc., 1965, p. 140.
3. Welch, Susan et al., *Understanding American Government,* Albany, West Wadsworth, 1999, pp. 144-146.
4. *Ibid.,* p. 139.
5. Chambers, William, *Political Parties in a New Nation,* New York, Oxford University Press, 1963, pp. 63-66.
6. *Ibid.,* p. 11.
7. Rienow, Robert, *American Government in Today's World,* Boston, D. C. Heath and Company, 1959, pp. 120-125.
8. Carr, Robert et al., *Essentials of American Democracy,* Hinsdale, Dryden Press, 1974, pp. 179-183.
9. Flinn, Thomas, "Continuity and Change in Ohio Politics", in Donald Herzberg and Gerald Pomper (Eds.), *American Party Politics,* New York, Holt Rinehardt and Winston, 1966, pp. 74-76.
10. Rienow, *Ibid.,* p. 148.
11. Sidlow, Edward and Beth Henschen, *American at Odds,* Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1998, p. 210.

۱۲. مور، برینگتون، *ریشه‌های اجتماعی دیکتاتوری و دموکراسی*، ترجمه حسین بشیریه، تهران، مرکز نشر دانشگاهی، ص ۱۶۷ـ ۱۶۸.

13. Campbell, Agnus et al., "A Classification of Presidential Election", in Herzberg and Pomper, *Op. cit.,* pp. 417-418.

14. Weatherford, Stephen, "After the Critical Election: Presidential Leadership, Competition and the Consolidation of the New Deal Realignment", *British Journal of Politics,* Vol. 32, April 2002, pp. 228-230.

15. Burnham, Walter Dean, *Critical Elections and Mainsprings of American Politics,* New York, W. W. Norton and Company, 1970, pp. 50-55.

16. Greenberg, Edward and Benjamin Page, *The Struggle for Democracy,* New York, Longman, 1997, p. 250.

17. Ceaser, James, "Political Parties", in Anthony King (Ed.), *The New American Political System,* Washington D. C., AEI Press, 1990, pp. 90-91.

۱۸. داریی‌شر، یان، تحولات سیاسی در *ایالات متحده*، ترجمه رحیم قاسمیان، تهران انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۶۹، ص. ۳۵ـ۴۰.

۱۹. همان، ص ۷۰ـ۷۱.

20. Dye Thomas R. and H. Ziegler, *The Irony of Democracy,* Belmont, Brooks/Cole Publishing Co., 1990, pp. 150-154.

21. Pika, Joseph, John Maltese and Norman Thomas, *The Politics of the President,* Washington D. C., Q. Press, 2002, pp. 151-152.

22. *Ibid.,* p. 155-160.

23. Vile, M. J. C., *Politics in the USA,* London and New York, Routledge, 1987, p. 32.

24. Allen, Anita and Milton Reagan (Eds.), *Debating Democracy's Discontent,* New York, Oxford University Press, 1998.

25. Crabb, Cecil and Kavin Muicahy, "George Bush's Management Style and Operation Desert Storm", *Presidential Quarterly,* Spring 1995, pp. 252-255.

26. Dye and Ziegler, *Op. cit.,* pp. 130-140.

27. Spitzer, Robert et al., *Essentials of American Politics,* New York and London, W. W. Norton and Company, 2002, p. 168.

28. *Ibid.,* pp. 167-169.

29. Welch et al., *Ibid.,* p. 192.

۳۰. ر.ک.:

Niemiand, Richard and Herbert Weisberg, *Controversies in American Voting Behavior,* San Francisco, W. W. Norton and Company, 1976.

Campbell, Agnus, Converse and D. Stokes, *The American Voter,* Boulder, Westview Press, 1968.

Burnham, Walter Dean, *Critical Elections and Mainsprings of American Politics,* New York, W. W. Norton and Company, 1970.

31. Welch et al., *Op. cit.,* pp. 138-146.

32. Redford, E. et al., *Op. cit.,* pp. 138-142.

33. Key Jr., V. O., "The Direct Primary and Party Structure: A Study of State Legislative Nominations", in Herzberg and Pomper, *Op. cit.,* pp. 240-244.

34. Burnham, *Op. cit.,* pp. 137-145.

35. Shea, John, *American Government and Politics,* New York, St. Martin's Press, 1987, p. 159.

36. Pika, Maltese and Thomas, *Op. cit.,* pp. 67-68.

37. Spitzer et al., *Op. cit.,* pp. 177-180.

38. Welch et al., *Op. cit.,* pp. 147-149.

39. Sidlow and Henschen, *Op. cit.,* pp. 186-188.

۴۰. داربی‌شر، یان، *همان*، ص ۷۱.

41. Carlson, Margaret, "Full Press Courtship", *Time,* September 20, 2000, p. 58.

42. Pomper, Gerald, "The 2000 Presidential Election: Why Gore Lost", *Political Science Quarterly,* Vol. 116, No. 2, 2001, pp. 210-212.

۴۳. ر.ک.:

باوند، داوود، «انتخابات سال ۲۰۰۰: نویدها و زنهارها»، *مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل‌شناسی ـ امریکاشناسی*، ج ۱، ۱۳۷۸.

دهشیار، حسین، «تحلیل تئوریک سیاستهای منتهی به انتخاب چهل‌وسومین رئیس‌جمهور امریکا»، *مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل‌شناسی ـ امریکاشناسی*، ج ۱، ۱۳۸۱.

طباطبایی، سیدمحمد، *سیاست و انتخابات در ایالات متحده*، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۱.

44. Spitzer, et al., *Ibid.,* p. 170.

45. Golston, William, "Political Economy and the Politics of Virtue", in Anita Allen and Milton Reagan (Eds.), *Debating Democracy's Discontent,* New York, Oxford University Press, 1998, p. 65.

46. Dye, Thomas R., *Politics in America,* Upper Saddle River, Prentice Hall, 1999, pp. 255-260.

47. Spitzer et al., *Op. cit.,* p. 213.

48. *Ibid.,* p. 180.

فصل ششم

انتخابات

به لحاظ نظری، مردمسالاری نظامی است که در آن مردم آگاهانه و آزادانه از طریق مشارکت در فرایند انتخابات، نمایندگان خود را برمی‌گزینند. اما در عمل مسئله به صورت دیگری جلوه‌گر می‌شود. برگزاری انتخابات نه مبیّن دموکراتیک بودن حکومتهاست و نه نتیجهٔ آن بیانگر خواسته‌های مردم. کشورهایی که در آن هیچ‌گونه انتخاباتی انجام نشود، انگشت‌شمارند. اکثر نظامهای سیاسی کنونی از دموکراتیک تا استبدادی و از سوسیالیست گرفته تا سرمایه‌داری و شبه‌سرمایه‌داری، همه انتخابات برگزار می‌کنند. نکتهٔ جالب این است که دولتهای اقتدارگرا و نظامهای سوسیالیستی[1] بیش از حکومتهای دموکراتیک برای انتخابات اهمیت قائلند. با اینکه این کشورها تک‌حزبی‌اند و معمولاً مردم به یک کاندیدا رأی می‌دهند، میزان مشارکت آنها بسیار بالا است.(۱) برای مثال در شوروی تا اواخر دهه ۱۹۸۰ نزدیک به صد درصد مردم در انتخابات شرکت می‌کردند.(۲) در این کشورها، انتخابات بیشتر برای مشروعیت بخشیدن به نظام سیاسی به کار می‌رود و مشارکت فعال مردم در انتخابات نیز از ترس تنبیهاتی است که ممکن است از طرف حکومت علیه آنها به کار رود، نه به علت علاقه آنها به نامزدها و یا

---

۱. منظور از نظامهای سوسیالیستی، دولتهایی است که به غلط کمونیست خوانده می‌شوند؛ مانند آنچه در کره شمالی، کوبا و ویتنام می‌بینیم.

برنامه‌هایشان.[۳] در دموکراسیهای غربی و ژاپن میزان شرکت مردم در انتخابات به فرهنگ سیاسی آنها و علاقه یا بی‌علاقگی‌شان به مسائل سیاسی بستگی دارد. با این همه، میزان مشارکت در این کشورها بالاست و بین ۷۰ تا ۹۰٪ در نوسان است. برای مثال در انتخابات پارلمانی اوایل دهه ۹۰ شرکت‌کنندگان در انتخابات آلمان و سوئد ۹۰٪، در ایتالیا ۸۷٪، در بلژیک ۸۵٪، در دانمارک ۸۶٪، در یونان ۷۱٪، در انگلستان ۷۴٪، در اسپانیا ۷۲٪ و در ژاپن ۷۰٪ بود.[۴]

میزان مشارکت مردم در ایالات متحده بسیار کم است. بیشترین میزان مشارکت امریکاییها در چند دهه اخیر مربوط به سال ۱۹۶۰ بود که در آن ۶۴٪ مردم در انتخابات ریاست جمهوری شرکت کردند. این میزان در انتخابات بعدی به‌طور پیوسته پایین آمده و به ۶۳٪ در سال ۱۹۷۲، ۵۳٪ در سال ۱۹۷۶ و به ۵۲٪ در سال ۱۹۸۰ رسید.[۵] در انتخابات سال ۱۹۹۶ میزان مشارکت امریکاییها به کمترین حد ممکن در یک قرن گذشته رسید یعنی تنها ۴۹٪ از مردم در انتخابات شرکت کردند. در انتخابات سال ۲۰۰۰ این میزان اندکی بالا رفت و به ۵۱/۲٪ رسید.[۶] مشارکت مردم در انتخابات میان‌دوره‌ای و محلی بسیار کمتر است و بین ۲۵ تا ۳۰٪ در نوسان است. در خصوص علت مشارکت نکردن مردم نظریات مختلفی مطرح شده است. عده‌ای معتقدند این مسئله به علت اعتمادی است که مردم به نظام سیاسی خود دارند و در نتیجه مشارکت یا مشارکت نکردن آنها تأثیر چندانی بر کارایی این نظام نخواهد داشت.[۷] به همین جهت زحمت شرکت در انتخابات را به خود نمی‌دهند. برعکس، عده‌ای معتقدند که مشارکت نکردن مردم به دلیل بی‌اعتمادی آنها به سیاستمداران و نخبگان حکومتی است.[۸] آمار موجود در این زمینه تا حد زیادی بطلان نظر اول و اثبات نظر دوم را نشان می‌دهد. نخست، بین بالا بودن میزان درآمد و سالهای تحصیل، با شرکت در انتخابات رابطه مستقیمی وجود دارد. یعنی آنهایی‌که در انتخابات شرکت می‌کنند نسبت به آنهایی‌که در انتخابات شرکت نمی‌کنند آگاهی بیشتری دارند. در صورت وجود رابطه مستقیم بین اعتماد مردم به نظام حکومتی و کم بودن میزان مشارکت آنها

در انتخابات، افراد دارای درآمد و سواد بیشتر بایستی کمتر در انتخابات شرکت کنند. اما واقعیت چیز دیگری را نشان می‌دهد. برای مثال، در انتخابات سال ۱۹۸۸، تنها ۳۹٪ از کسانی‌که درآمدی کمتر از ۵ هزار دلار در سال داشتند در انتخابات شرکت کردند در حالی‌که ۶۸٪ افرادی که درآمدی بالاتر از ۵ هزار دلار داشتند، به پای صندوقهای رأی رفتند. در همان انتخابات ۴۵٪ سیاهپوستها و ۵۸٪ سفیدپوستها در انتخابات شرکت کردند. به علاوه با توجه به حرفه رأی‌دهندگان، ۴۹٪ از کارگران غیرماهر، ۵۳٪ کارگران ماهر و ۶۰٪ صاحبان مشاغل حرفه‌ای (مانند پزشکان، وکلا و مهندسین) در انتخابات ریاست جمهوری شرکت کردند.(۹) با توجه به آنکه میزان درآمد و سواد رنگین‌پوستان و کارگران غیرماهر از سفیدپوستها و صاحبان مشاغل حرفه‌ای کمتر است می‌توان به بی‌پایه بودن فرضیه اول پی برد.

دوم، مردم امریکا به طور سنتی نسبت به حکومت بدبین‌اند و آن را تنها به مثابه یک شرّ لازم می‌پذیرند. امریکاییها با توجه به منافع طبقاتی خود در انتخابات شرکت می‌کنند. میزان بالای مشارکت طبقات میانه و بالا و دارندگان مشاغل حرفه‌ای در انتخابات بدان علت است که آنها حکومت را حامی منافع خود می‌بینند. برخلاف اینها، رنگین‌پوستان و کسانی که درآمد کمتری دارند، حکومت را حامی منافع طبقات بالا می‌بینند و مشارکت نکردن آنها در انتخابات تا حد زیادی بیانگر بدبینی آنها نسبت به حکومت و بی‌اعتقادی‌شان به جدی بودن قولهای کارگزاران سیاسی برای تصویب و اجرای قوانینی است که به نفع آنها باشد.(۱۰)

مسئله دیگر غیرسیاسی بودن مردم امریکاست. امریکاییها علاقه چندانی به مبارزات حزبی نشان نمی‌دهند و در جلسات حزبی کمتر شرکت می‌کنند. تنها حدود ۵٪ از آنها در جلسات حزبی حاضر می‌شوند، حدود ۱۰٪ آنها به مبارزات انتخاباتی کمک مالی می‌کنند و اندکی بیش از $\frac{1}{3}$ آنها دیگران را تشویق به رأی دادن به کاندیداهای به‌خصوصی می‌کنند.

شکل‌گیری نظام انتخاباتی در ایالات متحده

در آغاز به علت نبودن احزاب، افراد به طور مستقیم برای انتخابات کاندید می‌شدند. این روش هنوز در شهرهای بسیار کوچک که احزاب در آنجا شعبه ندارند انجام می‌شود. با تشکیل دو حزب فدرالیست و ضدفدرالیست، رهبران این دو حزب برای آنکه کنترل کاندیداها و نتیجه انتخابات را در دست داشته باشند روش بسته‌ای را ایجاد کردند که به آن انجمن حزبی[1] گفته می‌شد. در این انجمنهای حزبی، افراد مورد توجه رهبران حزب (که معمولاً از ثروتمندان و حامیان رهبران احزاب سیاسی تشکیل می‌شدند) از طرف رهبران این دو حزب به عنوان نامزدهای حزب معرفی می‌شدند. این روش خشم بسیاری از رأی‌دهندگان را پدید آورد و آنها خواهان ایجاد تغییرات اساسی در آن شدند.[(۱۱)] پس از انتخابات ۱۸۳۴، این شیوه به‌تدریج دگرگون شد و سرانجام در سال ۱۸۴۰ روش جدیدی جای آن را گرفت که به کنوانسیون معرفی کاندیداها[2] مشهور است. در این روش اعضا و هواداران حزب با نظارت و صواب‌دید رهبران حزب به نامزدهای انتخاباتی که حزب تعیین کرده بود، رأی می‌دهند. کاندیداهایی که بیشترین رأی را به دست آورند، به عنوان نامزدهای حزب در انتخابات ایالتی و سرتاسری با یکدیگر به رقابت می‌پردازند. به علت سوءاستفاده‌هایی که از این شیوه به عمل آمد، این روش در بسیاری از ایالات منسوخ شد. علتش آن بود که رهبران حزبی که به آنها رئیس گفته می‌شد، همچنان کنترل کنوانسیون را در اختیار داشتند.[(۱۲)] مباحثی که در روزنامه‌ها در زمینه دموکراتیزه کردن احزاب در خصوص معرفی کاندیداها به‌وجود آمد زمینه ایجاد روش جدیدی را فراهم کرد که به آن انتخابات مقدماتی[3] گفته می‌شود. بیشتر ایالات روش انتخابات مقدماتی را پذیرفتند و با آنکه تعیین کاندیداها مسئله‌ای مربوط به دو حزب اصلی امریکا ــ یعنی جمهوریخواه و دموکرات ــ است، ایالات

---

1. caucus
2. nominating conventions
3. primaries

تعیین تاریخ برگزاری و صحت انتخابات، محل برگزاری انتخابات مقدماتی و نیز تعیین زمان آن را به عهده می‌گیرند.[۱۳]

با توجه به وسعت خاک ایالات متحده و قوانین متفاوت این ایالات چند نوع انتخابات مقدماتی وجود دارد که در بین آنها انتخابات مقدماتی باز و بسته و انتخابات مقدماتی ایالتی قابل ذکرند.

انتخابات مقدماتی باز

در انتخابات مقدماتی باز، شهروندان بدون توجه به گرایش یا عضویت حزبی خود، کاندیدای مورد نظرشان را انتخاب می‌کنند. بدین ترتیب که عضو حزب دموکرات می‌تواند در انتخابات مقدماتی حزب خود یا حزب جمهوریخواه شرکت کند. به جز در ایالات آلاسکا و واشینگتن، که اعضای هر حزب تنها می‌توانند در انتخابات مقدماتی یک حزب شرکت کنند، در ایالات دیگر شهروندان می‌توانند در انتخابات مقدماتی هر دو حزب شرکت کنند.[۱۴]

انتخابات مقدماتی بسته

در انتخابات مقدماتی بسته، اعضای هر حزب به کاندیداهای حزب خود رأی می‌دهند. بدین ترتیب شهروندی که نام خود را به عنوان طرفدار حزب دموکرات ثبت کرده است تنها می‌تواند به کاندیدای حزب دموکرات رأی بدهد. طرفداران حزب جمهوریخواه نیز در این نوع انتخابات تنها به کاندیداهای حزب خود رأی می‌دهند.[۱۵] در هر دو نوع انتخابات مقدماتی، همه اعضای حزب بدون دخالت حزب یا رهبری آن می‌توانند خود را برای انتخابات نامزد کنند. بدین ترتیب دست رهبری حزب و دیوانسالاری حزبی از تعیین کاندیداها کوتاه می‌شود و شهروندان به دلخواه خود نامزد مورد نظرشان را انتخاب می‌کنند. در بیشتر ایالات برای پیروزی در انتخابات مقدماتی به اکثریت آراء (یعنی بیش از ۵۰٪) نیازی نیست و هر کاندیدایی که بیش از دیگران رأی بیاورد به عنوان کاندیدای حزب در انتخابات

عمومی شرکت می‌کند. در ایالاتی که پیروزی در انتخابات مقدماتی نیز مشروط به داشتن بیش از ۵۰٪ آراء باشد، چنانچه هیچ کاندیدایی نتواند اکثریت آراء را به دست بیاورد، دور دوم انتخابات بین دو کاندیدایی که بیشترین آراء را نسبت به دیگر نامزدها داشته باشند، برگزار می‌شود. در این انتخابات کاندیدایی که بیش از ۵۰٪ آراء را به دست بیاورد به عنوان کاندیدای حزب در انتخابات معرفی خواهد شد.(۱۶)

با توجه به‌اینکه در ایالات متحده انتخابات در سطح شهر، ایالت و فدرال صورت می‌گیرد می‌توان به پیچیدگی نظام انتخاباتی ایالات متحده پی‌برد. بدین جهت برای جلوگیری از طولانی شدن کلام تنها به ذکر انتخابات مقدماتی ریاست جمهوری اکتفا می‌کنیم.

انتخابات مقدماتی ایالتی

حدود $\frac{۳}{۵}$ ایالات روش انتخابات مقدماتی را برای گزینش کاندیداهای ریاست جمهوری برگزیده‌اند. این انتخابات در ماه فوریه سال برگزاری انتخابات شروع می‌شود و در آگوست همان سال به پایان می‌رسد. احزاب و مجالس قانون‌گذاری هر ایالت قوانین خاصی برای برگزاری انتخابات مقدماتی در نظر می‌گیرند، اما روش غالب آن است که زمینه را برای کاندیداهایی فراهم کنند که به بهترین وجه بتوانند نظر شهروندان را برای شرکت در انتخابات جلب کنند. پیروزی در انتخابات مقدماتی در ایالات بزرگ بسیار مهم است و معمولاً آنهایی که در چند انتخابات مقدماتی اولیه بیشترین آراء را به دست بیاورند شانس بیشتری برای معرفی شدن در کنوانسیون ملی حزب دارند.(۱۷) شکست در انتخابات مقدماتی نیوهمپشر را می‌توان به معنای شکست در انتخابات ریاست جمهوری دانست. بیل کلینتون و جرج دبلیو. بوش تنها کاندیداها در طول تاریخ ایالات متحده‌اند که توانسته‌اند پس از شکست در انتخابات مقدماتی در نیوهمپشر، ستاد انتخاباتی خود را تجدید سازمان کنند و نه تنها به عنوان کاندیدای برتر حزب خود وارد کنوانسیون شوند، بلکه در انتخابات سراسری نیز به پیروزی برسند. به طور کلی، در انتخابات

مقدماتی ایالتی، رأی‌دهندگان دو نوع رأی می‌دهند. نخست به کاندیداها و سپس به هیئتهایی که هر ایالت به کنوانسیون حزبی می‌فرستند. بدین ترتیب از طرفی میزان محبوبیت کاندیدای هر حزب مشخص می‌شود و از طرف دیگر سرنوشت کسانی که بناست در کنوانسیون حزب به کاندیداهای نهایی حزب رأی بدهند، مشخص می‌شود. هرچه زمان بگذرد، میزان محبوبیت نامزدهای انتخاباتی مشخص‌تر می‌شود و معمولاً در ماه جون موفق‌ترین کاندیداها از بقیه نامزدها قابل تشخیص‌اند. تا این زمان از ۷ تا ۱۰ کاندیدای اولیه معمولاً دو تا سه نفر بیشتر باقی نمی‌ماند.

دوران انتخابات مقدماتی برای کاندیداها بسیار سخت و توانفرساست. بعضی اوقات یک کاندیدا ظرف یک روز باید در ۲ تا ۳ ایالت مختلف به مبارزه انتخاباتی دست بزند. وی باید با هزاران نفر دست بدهد، سخنرانیهای متعدد بکند، و گروههای مختلف اجتماعی و سیاسی، قومی و مذهبی را قانع کند که او بهتر از دیگر کاندیداهای حزبش خواهد توانست منافع همه آنها را تأمین کند.

باید توجه کرد که ایالات متحده کشوری تکثرگراست و گروههای مختلف اجتماعی از طریق نهادهای جامعه مدنی که تبلور آنها را می‌توان در گروههای همسود دید، می‌کوشند منافع خود را حفظ کنند.[۱۸] ابزار موفقیت همه این گروهها توان آنها برای بسیج امکانات مالی و تبلیغاتی برای کاندیدایی است که بتواند منافع آنها را حفظ کند. برای مثال یک کاندیدا هم باید اتحادیه‌های کارگری (مثلاً AFL-CIO) و هم صاحبان صنایع (مثلاً NAM) را قانع کند که در جهت منافع آنها گام برمی‌دارد. البته این مسئله در ایالاتی مانند میشیگان و اوهایو که صنایع خودروسازی دارند، یا در ایالات کالیفرنیا و واشینگتن که صنایع هواپیماسازی در آنها متمرکزند آسان‌تر است. دموکراتها در این ایالات تمرکزشان بیشتر روی کارگران است تا صاحبان صنایع و جمهوریخواهان بیشتر بر صاحبان صنایع تکیه می‌کنند تا کارگران. البته این کار با مهارت زیادی صورت می‌گیرد. یعنی کاندیدایی که بخواهد در این ایالات پیروز شود یک طرفه به نفع کارگران یا صاحبان صنایع تبلیغات نمی‌کند، بلکه

جهت‌گیری‌اش به سمت هر یک از این دو کاملاً نشان‌دهنده گرایشهای حزبی و ایدئولوژیکی وی است.[۱۹]

باید توجه داشت که امریکاییها بسیار محافظه‌کارند و حاضر نیستند از کاندیداهای افراطی حمایت کنند. برای مثال جسی جکسون سیاستمدار سیاهپوست، یا جری براون فرماندار مقتدر اسبق کالیفرنیا که هر دو از طرفداران سرسخت حقوق کارگران‌اند هیچ‌گاه نتوانستند در انتخابات مقدماتی (از لحاظ سیاسی) موفق شوند. به‌رغم موفقیت این دو سیاستمدار در ایالاتی که AFL-CIO نفوذ بیشتری داشت، آنها ظرف دو دهه گذشته نتوانستند در کنوانسیون حزب دموکرات اکثریت لازم را برای کسب نمایندگی حزبشان به دست آورند.[۲۰]

انتخابات مقدماتی دو فایده مهم دارد: نخست آنکه قدرت را از دست دستگاه دیوانسالاری حزب بیرون می‌آورد و اعضای ساده حزبی و نیز شهروندان را قادر می‌سازد (به خصوص در انتخابات مقدماتی باز) تا کاندیدای دلخواهشان را شناسایی کنند و به او رأی بدهند. موفقیت انتخابات مقدماتی باعث شد که اکثر ایالات این شیوه را برای انتخاب کاندیداهای خود برگزینند. در اوایل قرن بیستم انتخابات مقدماتی تنها در تعداد انگشت‌شماری از ایالات برگزار می‌شد. این تعداد به تدریج رشد کرد و در سال ۱۹۶۸ به ۱۵ ایالت رسید. در حال حاضر ۴۰ ایالت انتخابات مقدماتی دارند. دوم، با توجه به آنکه رسانه‌ها و به‌خصوص رسانه‌های الکترونیک از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردارند، پیوند انتخابات مقدماتی و رسانه‌ها به عنوان اهرمی نیرومند برای شناساندن کاندیداهای ناشناس و کم‌نفوذ به کار می‌روند. در صورت نبودن این دو عامل بسیار بعید به نظر می‌رسید که افرادی همچون کارتر (۱۹۷۶) و کلینتون (۱۹۹۲) به کاخ سفید راه یابند.[۲۱] با توجه به زرق و برق انتخابات مقدماتی و پوشش خبری رسانه‌های الکترونیکی، ایالاتی که این انتخابات در آنها انجام می‌شود به مرکز ثقل خبری تبدیل می‌شوند. این مسئله باعث افزایش صنعت گردشگری در این ایالات و رونق اقتصادی موقت آنها

می‌شود. به همین دلیل رقابت زیادی بین ایالات بر سر اولویت زمانی انتخابات مقدماتی در آنها در می‌گیرد. به علت تب انتخاباتی و تأثیرات جنبی آن، بیشتر ایالات جنوبی تصمیم گرفتند که انتخابات مقدماتی را به طور دسته‌جمعی در اولین یا دومین سه‌شنبه ماه مارس برگزار کنند. با توجه به‌اینکه اکثر ایالات جنوبی در این روز بخصوص کاندیداهای خود را برمی‌گزینند، این روز به سه‌شنبه بزرگ[۱] مشهور شده است.(۲۲) پیروزی در سه‌شنبه بزرگ، مقدمه پیروزی در کنوانسیون حزبی است.

کنوانسیون ملی دو حزب

تا پایان ماه جون انتخابات مقدماتی هر دو حزب به پایان می‌رسد و کاندیداهای باقی‌مانده خود را برای نبرد نهایی درون‌حزبی که به کنوانسیون حزبی مشهور است، آماده می‌کنند. کنوانسیون حزبی یک پدیده جدید و کاملاً امریکایی است.(۲۳) در هیچ یک از کشورهایی که در آنها انتخابات انجام می‌شود چنین پدیده‌ای نمی‌توان دید. نامزدهای مقامهای ریاست جمهوری و نخست‌وزیری معمولاً یا توسط رهبری احزاب انجام می‌شود یا از طریق معاملات و بده‌بستانهای بین نخبگان (در ایالات متحده تا پیش از ایجاد احزاب). از سالهای ۱۸۳۰ به بعد که کنوانسیون حزبی به عنوان ابزاری برای جلوگیری از کنترل سرنوشت انتخابات توسط رؤسای حزبی، پا به عرصه وجودگذاشت، این مرحله پیش از انتخابات عمومی به نمایشهای پرزرق و برق خیابانی تبدیل شد. امروز کنوانسیونهای دو حزب به کارناوالهای بزرگی تبدیل شده‌اند که هر چهار سال یکبار در اواخر جولای و یا اوایل آگوست در یکی از شهرهای مهم ایالات متحده برگزار می‌شوند. این کارناوالها تمامی زندگی شهرهایی راکه محل کنوانسیون حزبی است تحت‌الشعاع قرار می‌دهند. برای مدت چهار روز این شهرها صحنه فرستادن بادکنک، و بالن به آسمان، اجرای نمایشهای

1. Super Tuesday

خیابانی و برنامه‌های سرگرم‌کننده، می‌شود. هتلها از چند ماه پیش رزرو می‌شوند و گردشگران و خبرنگاران امریکایی و خارجی برای تماشا و گزارش به این شهرها هجوم می‌آورند.

کارناوالهای پرزرق و برق انتخاباتی کنترل افکار عمومی را به دست می‌گیرند. رسانه‌های گروهی تقریباً تمامی آنچه را در کنوانسیونها اتفاق می‌افتد گزارش می‌دهند و مردم در سرتاسر ایالات متحده در جریان جزئی‌ترین اتفاقات کنوانسیون قرار می‌گیرند.(۲۴) طراحان استراتژی انتخاباتی دو حزب بزرگ امریکا زمان سخنرانی چهره‌های سرشناس دو حزب را طوری سازمان می‌دهند که بیشترین تعداد از شهروندان امریکایی مشغول تماشا باشند و در نتیجه تحت تأثیر برنامه‌ها و تبلیغات آنها قرار بگیرند.

تعداد نمایندگانی که در کنوانسیون ملی دو حزب[۱] بزرگ امریکا شرکت می‌کنند متناسب با تعداد آرائی است که کاندیداها در انتخابات مقدماتی کسب می‌کنند. در حال حاضر ۸۰٪ نمایندگان حزبی را مردم هر ایالت انتخاب می‌کنند و تنها حدود ۲۰٪ آنها را دستگاه دیوانسالاری حزبی به کنوانسیون معرفی می‌کند. نمایندگان حزبی از فعالان هر دو حزب تشکیل شده‌اند و به لحاظ ایدئولوژیک از افراد ساده حزبی اصول‌گراترند: برای مثال نمایندگان حزب دموکرات درکنوانسیون از اعضای حزب لیبرال‌تر و نمایندگان حزب جمهوریخواه از اعضا و طرفداران حزب خود محافظه‌کارترند.(۲۵)

شرکت‌کنندگان در کنوانسیون که معمولاً بین ۲ تا ۵ هزار نفرند[۲] چند برنامه عمده پیش‌رو دارند که مهم‌ترین آنها عبارتند از: تعیین خط‌مشی حزب برای چهار سال آینده، تعیین ساختارهای جدید برای انتخاب نمایندگان حزبی در کنوانسیون

1. National Convention

۲. تعداد شرکت‌کنندگان در کنوانسیون ملی و حزب متغیر است. برای مثال در کنوانسیون ملی دو حزب در سال ۲۰۰۰، حزب دموکرات و جمهوریخواه به ترتیب با ۴۳۳۸ و ۲۰۶۶ نمایندهٔ دارای حق رأی برای انتخاب نامزدهای انتخاباتی

بعدی، برنامه‌ریزی برای پیروزی در انتخابات، و مهم‌تر از همه، تعیین کاندیداهای ریاست جمهوری و معاونت ریاست جمهوری.[(۲۶)] برنامه چهار روزه کنوانسیون به‌طور کلی به قرار زیر است:

روز اول صرف بررسی مدارک نمایندگان ایالات می‌شود تا درستی یا نادرستی ادعای آنها درباره نمایندگی ایالتشان مشخص گردد. در صورتی که مشکلی در مدارک ارائه شده وجود نداشته باشد، این نمایندگان حق حضور در جلسه کنوانسیون، برای رأی دادن به کاندیداهای مورد علاقه خود، را می‌یابند.[(۲۷)]

روز دوم صرف بررسی استراتژیهای حزب و برنامه‌های آن برای چهار سال آینده می‌شود. در این بین، نمایندگان ایالات با یکدیگر به بحث و گفتگو می‌پردازند و سعی می‌کنند یکدیگر را قانع کنند تا کاندیدای مورد نظر آنها را به عنوان نماینده حزب در انتخابات عمومی برگزینند.

روز سوم مهم‌ترین روز کنوانسیون است، زیرا در این روز نمایندگان ایالات با ریختن آرای خود کاندیدای مورد نظرشان را برمی‌گزینند. در رأی‌گیری‌ای که برای انتخاب کاندیدای حزب برگزار می‌شود، تمامی نمایندگان هر ایالت با پرچم ایالت خود در تالار اجتماعات شرکت می‌کنند و یک نفر به نمایندگی از طرف هر ایالت، آراء کل ایالت را به نفع یکی از کاندیداها اعلام می‌کند. حدود نیمه شب روز سوم کاندیدای حزب برای شرکت در انتخابات ریاست جمهوری اعلام می‌شود. روز چهارم صرف سخنرانیهای متعدد از طرف رهبران حزب به حمایت از کاندیدای حزب و برشمردن نقاط قوت وی می‌شود تا شهروندان را قانع کنند که در انتخابات ریاست جمهوری به نفع وی رأی بدهند. در آخرین ساعات روز چهارم کاندیدای تعیین شده رسماً آمادگی خود را برای قبولی نامزدی حزب در انتخابات ریاست جمهوری اعلام می‌کند و نامزد معاونت ریاست جمهوری را رسماً معرفی می‌کند.

مقام معاونت ریاست جمهوری اهمیت چندانی ندارد و فردی که این مقام را می‌پذیرد تنها به این علت دست به این کار می‌زند تا شانس بیشتری برای پیروزی در انتخابات ریاست جمهوری دوره بعد داشته باشد. بعضی از افراد پیشنهاد کاندیدای

برتر حزب را برای پذیرفتن این مقام رد می‌کنند و تنها تحت شرایط خاصی آن را می‌پذیرند. برای مثال لیندن جانسن، پذیرش مقام معاونت ریاست جمهوری را دون شأن خود می‌دانست، زیرا خود را از جان کندی برای نامزدی مقام ریاست جمهوری شایسته‌تر می‌دانست و حاضر به همکاری با او نبود. وی سرانجام نامزدی مقام معاونت ریاست جمهوری را تنها به این دلیل پذیرفت که دریافت برای شکست دادن نیکسن راهی جز کنار آمدن با جان کندی ندارد.(۲۸) در جریان چهار روز فعالیت فشرده انتخاباتی درون‌حزبی، علاوه بر ابراز حمایت از برنامه اصلی حزب و کاندیدای مورد تأیید اکثریت نمایندگان ایالات، ممکن است بین اعضای شرکت‌کننده در کنوانسیون، بر سر برنامه‌های حزب، شعارهای آن، بعضی موضع‌گیریها و نیز کاندیدای اصلی حزب اختلاف نظر بروز کند. در این صورت، مخالفان نظر خود را اعلام خواهند کرد و ممکن است حمایت خود را از برنامه حزب و کاندیدای مورد نظر شرکت‌کنندگان در کنوانسیون مشروط به پذیرفتن نظرهای خود اعلام کنند. از مهم‌ترین ابراز اعلام مخالفت اقلیت حزبی، می‌توان به سخنرانی طولانی ادوارد کندی[1] در کنوانسیون حزب دموکرات علیه کارتر در سال ۱۹۸۰، و مخالفت پت بیوکنن (گزارشگر تلویزیون و مشاور رؤسای جمهور جمهوریخواه امریکا از زمان نیکسن تا بوش اول) به عنوان جناح پوپولیست حزب جمهوریخواه و پت ویلسون[2] (فرماندار کالیفرنیا) نماینده جناح لیبرال آن حزب در انتخابات ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶ و جری براون (فرماندار سابق کالیفرنیا از حزب دموکرات) نام برد.(۲۹) البته مخالفتهای هر یک از این رهبران دو حزب، علیه کاندیداهای اصلی حزب خود دلایل متعددی داشت. ادوارد کندی سیاستهای ضد و نقیض اقتصادی کارتر را که باعث تشدید رکود اقتصادی در ایالات متحده و سلب حمایت کارگران از حزب دموکرات شده بود مورد انتقاد قرار داد و پت ویلسون سیاستهای محافظه‌کارانه حزب جمهوریخواه را در قبال زنان مورد

---

1. Edward Kennedy
2. Pat Wilson

حمله قرار داد و پت بیوکنن در انتخابات ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶ به ترتیب جرج بوش و باب دُل را به بریدن از سنتهای محافظه‌کارانه حزب جمهوریخواه و نیز حمایتشان از نفتا[1] (که به اعتقاد او کار را از دست کارگران امریکایی درمی‌آورد و به کارگران خارجی واگذار می‌کند) مورد حمله قرار می‌داد.(۳۰)

موضع جری براون از همه سرسختانه‌تر بود و درکنوانسیون حزب دموکرات در ۱۹۹۶، کلینتون را به حمایت از سرمایه‌داران و پشت کردن به کارگران متهم کرد و پیش از پایان کار کنوانسیون آنجا را ترک کرد. البته در جریان کنوانسیون، بده‌بستانهای زیادی صورت می‌گیرد تا نظر جناحها را به هم نزدیک کند و همه آنها را به حمایت ازکاندیدای اصلی برانگیزد. برای مثال، در انتخابات سال ۱۹۹۶ ماریو کومو[2] فرماندار نیویورک و جسی جکسون (کاندیدای سیاهپوست ریاست جمهوری و بنیان‌گذار ائتلاف رنگین‌کمان[3]) با وجود داشتن مواضعی متفاوت با کلینتون در انتخابات ۱۹۹۶، درکنوانسیون اعلام کردند که حمایت آنها ازکلینتون بدین علت است که بتوانند نفوذ از دست رفته حزب را در جامعه امریکا بازگردانند و مانع گرایشهای محافظه‌کارانه در جامعه امریکا شوند.

در انتخابات سال ۲۰۰۰، در جریان برگزاری کنوانسیون در حزب دموکرات مشکلی پیش نیامد و ال‌گُر به راحتی توانست بیل برادلی، سناتور پیشین ایالت نیوجرسی، راکنار بزند و یکه‌تاز میدان مبارزه علیه رقیب جمهوریخواه خود یعنی جرج دبلیو. بوش شود. در این انتخابات پت بیوکنن حرفی برای گفتن نداشت. کاندیدای حزب جمهوریخواه، هم از وی محافظه‌کارتر بود و هم جناحی که به وی پر و بال داده بود شامل چهره‌هایی بود مانند دانلد رامسفلد[4]، پال ولفوویتز[5] و ریچارد پرل[6]، از پیروان ریگن. به همین جهت وی از حزب جمهوریخواه کناره

---

1. NAFTA
2. Mario Cuomo
3. Rainbow Coalition
4. Donald Romsfeld
5. Paul Wolfowitz
6. Richard Perle

گرفت و به نمایندگی از حزب اصلاحات در انتخابات ریاست جمهوری شرکت کرد. با وجود امید فراوانی که وی به کسب آرای افراد ناراضی حزب جمهوریخواه و مخالفان نفتا و جهانی شدن داشت توانست تنها کمتر از نیم درصد از آراء را به‌دست آورد و نتوانست حتی یک رأی الکترال هم کسب کند. اما شرکت وی به عنوان یک کاندیدای مستقل تأثیر قطعی بر پیروزی جرج دبلیو. بوش داشت. در انتخابات فلوریدا، با وجود تقلبهایی که به نفع کاندیدای حزب جمهوریخواه صورت گرفته بود و مخالفت دیوان‌عالی ایالات متحده با شمارش دستی آراء، این کاندیدا تنها ۵۳۷ رأی بیشتر از الگُر داشت.

بروز یک اشکال فنی در دستگاههای ثبت آراء در فلوریدا باعث شد که آرای الگُر به‌نفع پت بیوکنن محاسبه شود. بدین ترتیب این کهنه محافظه‌کار جمهوریخواه با بریدن از حزبی که بدان تعلق داشت حتی به‌طور ناخواسته توانست آسیبی سهمگین به دموکراتها وارد آورد و الگُر که می‌بایست روانه کاخ سفید شود، مجبور شد بازی قدرت را به رقیب واگذار کند.

برنامه‌ریزی برای پیروزی در انتخابات

مبارزات انتخاباتی در ایالات متحده بسیار پیچیده است و پیروزی در آن نیازمند برنامه‌ریزی پیچیده و دقیق می‌باشد. کاندیداها برای موفقیت در مبارزه انتخاباتی مجموعه‌ای از کارشناسان مسائل مربوط به انتخابات را بسیج می‌کنند. رهبر این گروه مدیر برنامه‌های انتخاباتی[1] است. کار این فرد طراحی برنامه‌های انتخاباتی برای یک کاندیداست و می‌کوشد تا از طریق دستیاران خود با اتخاذ استراتژیهای مناسب تصویری دوست‌داشتنی و دلچسب از کاندیدای مورد نظر برای رأی‌دهندگان ایجاد کند و زمینه پیروزی وی را فراهم کند. در بین صاحب‌نظرانی که مدیر برنامه‌های انتخاباتی بسیج می‌کند، می‌توان از مشاوران سیاسی، متخصصان

---

1. campaign manager

جمع‌آوری کمکهای مالی، متخصصان در زمینه سیاست‌گذاری داخلی و خارجی، آمارگیری حرفه‌ای، وکلا، نویسندگان سخنرانیهای انتخاباتی و یک تیم از پژوهشگران را نام برد.[۳۱]

مدیر برنامه‌های انتخاباتی یک کاندیدا، از طریق این تیم و نیز مجموعه‌ای از داوطلبان حزبی با بررسی افکار عمومی با توجه به مسائل روز، یافتن نقطه ضعف در رقیب انتخاباتی، جمع‌آوری پول برای مخارج انتخاباتی، نوشتن سخنرانی برای کاندیدا، آماده کردن او برای سخنرانی و مناظره، ترتیب دادن مصاحبه‌های مطبوعاتی، و ایجاد تصویری دلچسب، گرم و دوست‌داشتنی از کاندیدا زمینه موفقیت وی را در انتخابات فراهم می‌کند.[۳۲]

ایالات متحده از اقلیتهای قومی، مذهبی و نژادی زیادی تشکیل شده که فرهنگ، نیازها و خواسته‌های آنها متفاوت است.[۳۳] با توجه به این مسئله طراحان استراتژی انتخاباتی می‌کوشند تا آنجا که ممکن است با این اقلیتها تماس نزدیک‌تر داشته باشند، و آنها را قانع کنند به نفع کاندیدایی که برایش کار می‌کنند رأی بدهند. ابزار دست این طراحان انتخاباتی شبکه‌های متعدد تلویزیونی است. با توجه به‌اینکه مخارج تبلیغات در تلویزیون بسیار بالاست، برنامه‌ریزان انتخاباتی باید بهترین زمان را برای تماس با گروههای سنی، جنسی، اجتماعی، اقتصادی و غیره انتخاب کنند. برای مثال، بهترین زمان برای پخش پیامی تلویزیونی برای خانمهای خانه‌دار یکی دو ساعت پیش از ظهر و یکی دو ساعت پیش و بعد از شام (یعنی ۴ تا ۶ بعدازظهر یا ۷ تا ۹ شب) است، و آنچه نظر بازنشستگان را جلب می‌کند، می‌تواند در هر ساعتی پخش شود به استثنای ساعات ناهار و شام، زیرا آنها عمدتاً در آن زمان با دوستان خود مشغول صرف غذا در رستوران هستند و وقت تماشای تلویزیون را ندارند. هرچه زمان انتخابات نزدیک‌تر می‌شود توجه برنامه‌ریزان انتخاباتی به ایالتهای بزرگ‌تر بیشتر جلب می‌شود و بیشترین میزان مخارج را در آنجا انجام می‌دهند.

پیروزی در انتخابات بیش از هر چیزی به پول نیاز دارد و جمع‌آوری پول در

آغاز مبارزه انتخاباتی بسیار مهم است. معمولاً کسانی که در آغاز مبارزه انتخاباتی مقدار زیادی پول جمع کنند شانس بیشتری برای پیروزی دارند. چرا که کاندیدایی که به اندازه کافی پول داشته باشد می‌تواند تیمی از بهترین مشاوران و استراتژیستهای انتخاباتی را برای پیروزی خود بسیج کند. به علاوه، توان مالی یک کاندیدا بیانگر آن است که وی حامیان بسیار نیرومندی دارد که آماده‌اند تمامی توان خود را برای پیروزی‌اش بسیج کنند.(۳۴) یکی از دلایل اصلی موفقیت جرج دبلیو. بوش در کنار زدن رقیبان خود، پیش از کنوانسیون حزب جمهوریخواه در سال ۲۰۰۰، این بود که وی توانست ظرف دو ماه پس از اعلام نامزدی‌اش بیش از ۲۰۰ میلیون دلار برای مخارج انتخاباتی‌اش تأمین کند. این مسئله باعث شد وی بتواند رقبای نیرومندش را در درون حزب جمهوریخواه پشت سر بگذارد. میزان محبوبیت این تازه‌وارد سیاسی در بین اعضای حزب جمهوریخواه در پایان سال ۱۹۹۹، ۱۹٪ بود. در حالی که سیاستمداران کهنه کار و باتجربه‌ای مانند الیزابت دُل، رئیس سابق صلیب سرخ امریکا، جک کمپ، عضو سابق مجلس نمایندگان و کاندیدای معاونت ریاست جمهوری در انتخابات ۱۹۹۶، و دَن کویل[1]، معاون جرج بوش، به ترتیب با ۱۴٪، ۱۳٪ و ۵٪ بعد از او قرار گرفتند.(۳۵) مخارج سنگین انتخاباتی به تدریج این افراد و دیگر سیاستمداران کارکشته جمهوریخواه را، مانند نوت گینگریچ (رئیس سابق مجلس نمایندگان) سناتور جان اشکرافت[2] و پت بیوکنن، واداشت میدان را به جرج دبلیو. بوش خالی کنند.

نفوذ صاحبان صنایع و مؤسسات بزرگ در تعیین نتایج انتخابات باعث شد کنگره امریکا در دهه ۷۰ درصدد یافتن راهکارهایی برای جلوگیری از سوءاستفاده صاحبان قدرت در جامعه بشود. تصویب قانون مبارزات انتخاباتی فدرال[3] در سال ۱۹۷۱ نخستین قدم در این راه بود. این قانون محدودیتهایی

---

1. Dan Quayle 2. John Aschcroft

3. Federal Election Campaign Act (FECA)

را بر سر راه استفاده از امکانات مالی کاندیداها و خانواده آنان گذاشت و کاندیداها را ملزم کرد که تمامی کمکهای مالی بیش از ۱۰۰ دلار را گزارش بدهند.(۳۶) کار عمده این قانون محدود کردن صاحبان صنایع و اتحادیه‌های کارگری در دادن کمکهای مالی به کاندیداهای انتخاباتی بود. بعداً اصلاحاتی به این قانون اضافه شد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. کاندیداهایی که بتوانند در بیش از ۲۰ ایالت از کمکهای مالی حامیانشان برخوردار شوند، دولت فدرال بخشی از مخارج انتخاباتی آنها را تأمین خواهد کرد.

۲. کاندیدا باید مرتباً گزارشی از مخارج انتخاباتی‌اش به کمیسیون انتخابات دولت فدرال[1] بدهد.

۳. هر فرد می‌تواند برای تأمین هزینه انتخابات یک کاندیدای خاص تا ۱۰۰۰ دلار کمک کند و مجموع کمکهای وی به مخارج انتخاباتی نباید بیش از ۲۵ هزار دلار باشد. مؤسسات نیز می‌توانند تا ۵ هزار دلار به مخارج انتخاباتی یک کاندیدا کمک کنند. سرانجام در سال ۱۹۷۶ قانون مبارزات انتخاباتی فدرال بار دیگر اصلاح شد و زمینه ایجاد کمیته‌های اقدام سیاسی[2] (پَک) فراهم شد. پکها می‌توانند تا ۵ هزار دلار به مخارج انتخاباتی یک کاندیدا کمک کنند. تعداد پکها که در سال ۱۹۷۶، تنها ۱۰۰۰ تا بود به تدریج گسترش یافت و در دهۀ ۱۹۹۰ به ۴۶۰۰ عدد رسید. کمکهای مالی پکها به کاندیداها در سال ۱۹۷۳ تنها ۱۹ میلیون دلار بود، اما در سال ۱۹۹۵ به ۴۵۰ میلیون دلار رسید.(۳۷)

مخارج انتخابات در ایالات متحده بسیار سنگین است و خارج از توان بسیاری از کاندیداهاست.(۳۸) در سال ۱۹۹۶ نوت گینگریچ (رئیس جمهوریخواه مجلس نمایندگان از ایالت جورجا) برای پیروزی مجدد خود حدود ۷ میلیون دلار سرمایه‌گذاری کرد و مارک وارنر[3] سناتور دموکرات از ایالت ویرجینیا

---

1. Federal Election Commission
2. Political Action Committee (PAC)
3. Mark Warner

یازده میلیون و ششصد و پانزده هزار و صد و هشتاد و دو دلار خرج کرد.(۳۹) هزینه پیروزی مجدد کلینتون در انتخابات ریاست جمهوری هم حدود ۶۰۰ میلیون دلار بود.(۴۰) با توجه به اینکه تنها ۸۶ میلیون دلار از کل این مبلغ را دولت فدرال در اختیار کلینتون گذاشته بود، سؤال این است که با توجه به محدودیتهای قانونی ذکر شده، بقیه مخارج کلینتون و دیگر کاندیداها چگونه تأمین شده است؟

از آنجا که وضع قوانین سفت و سخت بر سر راه دریافت کمکهای مالی کاندیداها دامن تدوین‌کنندگان آن را در خود درکنگره خواهد گرفت، راههای قانونی برای دریافت کمکهای مالی کاملاً بسته نشده است. بدین جهت کاندیداها تقریباً به طور نامحدود می‌توانند از کمکهای مالی حامیان نیرومندشان برخوردار باشند. یکی از راههایی که کاندیداها می‌توانند به‌طور قانونی به منابع مالی دست یابند، استفاده از پول لغزان[1] است. اصطلاح لغزان از آنجا متداول شده که همچون ماهی لغزنده است و واقعاً نمی‌توان رد آن را یافت. در این روش حامیان یک کاندیدای خاص، به جای آنکه پول را مستقیماً در اختیار کاندیدا بگذارند آن را به حساب حزبش واریز می‌کنند، یا تأمین بخشی از مخارج خاص (مثلاً برنامه تبلیغات تلویزیونی، چاپ پوستر و غیره) وی را برعهده می‌گیرند.(۴۱) از آنجا که پرداختن پول لغزان جرم نیست و در حقیقت بسیار متداول است، شرکتهای بزرگ برای کمک به کاندیداهای مورد نظر خود از این روش استفاده می‌کنند. برای مثال، در انتخابات ۱۹۹۶، باب دُل که برخلاف کلینتون موضعی کاملاً دوستانه در قبال صنعت دخانیات داشت، از سه شرکت عمده تنباکو یعنی فیلیپ موریس[2]، آر. جِی. آر. نبیسکو و یو. اس. توبِیکو[3]، به ترتیب ۱۶۴۹۶۸۳ دلار، ۹۷۳۴۵۰ دلار و ۴۴۸۷۶۰ دلار دریافت کرد. البته همه این کمکهای مالی به حساب حزب جمهوریخواه واریز شد قوانین فدرال هم نمی‌توانستند در این مورد مانعی در برابر دُل یا حزب جمهوریخواه بتراشند.

---

1. soft money　2. Philip Morris　3. US Tobacco

یکی دیگر از راههای کمک مالی به کاندیداها شرکت در مراسم جمع‌آوری اعانه برای کمکهای مالی به یک کاندیدای خاص است. در این روش که از طرف حزب برای جمع‌آوری کمکهای مالی انجام می‌شود، کاندیداها ثروتمندترین حامیانشان را به یک مهمانی باشکوه حزبی دعوت می‌کنند. بلیط ورودی به این مراسم ممکن است سر به چند هزار دلار بزند. برای مثال، حزب دموکرات در آگوست ۱۹۹۶ مراسمی به مناسبت پنجاهمین سالگرد تولد کلینتون ترتیب داد که برای دریافت کارت ورودی از هر نفر ۱۰ هزار دلار دریافت می‌شد.

مدیر برنامه‌های انتخاباتی با برنامه‌ریزی دقیق سعی می‌کند با توجه به مسائل روز، نیازهای گروههای اجتماعی و قومیتهای مختلف امریکا، و اولویتهای حزب و کاندیدا، نقاط قوت کاندیدا را در آن زمینه‌ها برجسته جلوه دهد و برعکس نقاط ضعف حریف را بزرگ‌نمایی کند. اساس موفقیت یک کاندیدا را درک درست از مسائل روز و آنچه مردم واقعاً می‌خواهند فراهم می‌کند. در انتخابات ۱۹۹۲، کلینتون که ۲۰ سال بدون وقفه برای شرکت در انتخابات ریاست جمهوری برنامه‌ریزی کرده بود، موضوع اصلی انتخابات را وضعیت اقتصادی کشور تشخیص داده بود و روی آن پافشاری می‌کرد. او پس از تجربه شکست، و پیروزی مجدد در انتخابات فرمانداری ایالت آرکانزاس در سال ۱۹۸۲ دریافته بود که تمرکز بر کمک مالی به فقرا وی را به عنوان فردی جلوه‌گر خواهد کرد که علاقه دارد مالیاتها را افزایش داده آن را در اختیار فقرا قرار دهد. بنابراین سیاست انتخاباتی و کاری خود را از سال ۱۹۸۲ بر اساس ایجاد کار (به جای کمک مالی به فقرا)، اتخاذ موضع قاطع در برابر مجرمین، و افزایش نیروی پلیس برای مقابله با خشونت و جنایت تعیین کرد. با در پیش گرفتن این سیاست، کلینتون توانست جایگاه خود را به عنوان یک دموکرات معتدل در جامعه امریکا تثبیت کند. وی پیش از شروع برنامه انتخاباتی خود طرحی برای پشت‌سر گذاشتن رکود اقتصادی در ایالات متحده تهیه کرده بود که بیش از ۲۵۰ نفر از بزرگ‌ترین اقتصاددانان امریکایی از آن حمایت کرده بودند. تمرکز کلینتون روی مسائل اقتصادی او را به چهره‌ای دوست‌داشتنی و آگاه به

مسائل اصلی جامعه تبدیل کرد.

در جبهه مقابل، جرج بوش تا آخرین هفته‌های پیش از انتخابات وجود رکود اقتصادی را انکار می‌کرد و هیچ مشکلی در اقتصاد امریکا نمی‌دید. تمرکز بوش روی دو مسئله بود: سیاست خارجی و غیراخلاقی بودن کلینتون. اما هر چه زمان انتخابات نزدیک‌تر می‌شد بیشتر معلوم می‌شد که مسئله اصلی رکود اقتصادی است و مردم توجهی به اتهامات وارده علیه کلینتون ندارند.(۴۲) اتهامات اخلاقی بوش علیه کلینتون عبارت بودند از: اول، داشتن روابط نامشروع با تعدادی از منشیهایش، امتناع از رفتن به جنگ ویتنام و سازمان دادن تظاهرات علیه جنگ، و نیز سوءاستفاده از مقام دولتی خود (به عنوان فرماندار آرکانزاس) در زمینه گرفتن وام برای یک شرکت ساختمانی در وایت واتر[1] در ایالت آرکانزاس.(۴۳) در مورد این موضوع، هیچ‌یک از منشیهای کلینتون نتوانستند در دادگاه ثابت کنند که وی با آنها رابطه داشته است. با این همه کلینتون بلافاصله از خود واکنش نشان داد و با شرکت در برنامه پربیننده «۶۰ دقیقه»[2] شبکه سی. بی. اس. توانست این اتهامات را ماهرانه رد کند. در این مصاحبه که تیمِ مایک والاس[3] ـ تام بردلی[4] سازمان‌دهندهٔ آن بود، کلینتون به همراه همسر خود هیلری[5] و دخترش چلسی[6] ظاهر شد و با مهارت هر چه تمام‌تر توانست کنترل مصاحبه را در دست بگیرد. کلینتون از وجود مشکلاتی در رابطه با همسرش درگذشته سخن گفت، اما افزود که آن مشکلات دیگر وجود ندارند.(۴۴)

این برخورد کلینتون توجه رأی‌دهندگان امریکایی را از مسائل شخصی وی به موضوع اصلی یعنی اقتصاد معطوف کرد. در این زمینه دست کلینتون کاملاً باز بود، در حالی‌که بوش در وضعیت بسیار خطرناکی قرار داشت، کلینتون ضمن ۴ دوره فرمانداری در ایالت آرکانزاس نشان داده بود که مدیر اقتصادی بسیار توانایی‌است. وی در این سالها با جذب سرمایه‌های داخلی، توانست این ایالت

1. White Water 2. 60 Minutes 3. Mike Wallace 4. Tom Bradley
5. Hillary 6. Chelsea

عقب‌افتاده را به یکی از توسعه‌یافته‌ترین ایالات امریکا تبدیل کند. بنابراین، می‌توانست ادعا کند که قادر است با در پیش گرفتن همان سیاستها، منتها در ابعاد وسیع‌تر، کل اقتصاد امریکا را از رکود خارج کند. برنامه اقتصادی ۲۰۰ صفحه‌ای وی (که قبلاً از آن یاد شد) مؤید نظریاتش بود. دوم، کلینتون برخلاف ادعاهای بوش، طرفدار افزایش مالیاتها و گسترش بودجه کمکهای مالی به فقرا نبود. شعار او «ایجاد کار به جای دادن کمک مالی»[1] بود و او این را از طریق ایجاد نظامی که هم صاحبان سرمایه و هم بیکاران و فقرا از آن سود می‌برند ثابت کرده بود. برنامه کلینتون کم کردن مالیات مؤسساتی بود که برای فقرایی که تحت پوشش ایالات بودند کار تهیه کنند. سوم، بوش به عنوان رئیس‌جمهور نتوانسته بود از طریق برنامه‌های مناسب از تعمیق رکود جلوگیری کند و حتی وجود بحران اقتصادی را نیز انکار می‌کرد. در عوض توجه اصلی او به مسائل سیاست خارجی بود. شعارهای او «پیروزی در جنگ سرد»، «فروپاشی بلوک شرق» و «پیروزی در جنگ خلیج فارس» بود. هر سه این شعارها برخلاف انتظار بوش مؤید این بودند که وی به مسائل داخلی بی‌توجه است و تمامی وقتش را صرف مسائل مربوط به سیاست خارجی می‌کند.(۴۵)

این عوامل باعث شد که طراحان سیاست انتخاباتی کلینتون بتوانند بوش را ریاست جمهوری بی‌کفایت معرفی کنند که توانایی پیروزی بر مشکلات اصلی جامعه امریکا را ندارد. به همین جهت تمامی تلاش مدیران برنامه‌های تبلیغاتی بوش برای بی‌اعتبارکردن کلینتون به دلیل مسائل شخصی، تنها مؤید این بود که وی حرفی برای گفتن ندارد و می‌کوشد از طریق تبلیغات منفی علیه رقیبش بی‌کفایتیهای خود را پنهان کند. با اینکه از ماه جون ۱۹۹۲ مشخص شده بود که کلینتون در مبارزات انتخاباتی بر بوش غلبه دارد، نه بوش و نه اطرافیانش حساسیت موضوع را درک نکردند و نتوانستند با توجه به مسائل داخلی فضا را عوض کنند.

1. workfare, not welfare

این مسئله در مناظره‌ای که بین بوش و کلینتون درگرفت بیشتر نمایان شد. در این مناظره که هدف آن نشان دادن برنامه‌ها و اهداف دو کابینه برای ریاست جمهوری بود، وزنه کاملاً به نفع کلینتون سنگینی کرد. در حالی که تمرکز کلینتون روی مسائل اقتصادی بود، بوش با حمله به کلینتون به عنوان کسی که حاضر نشده بود در جنگ ویتنام شرکت کند، سعی کرد او را در موضع دفاعی قرار دهد. اما کلینتون با مهارت شگفت‌انگیزی توانست با یک ضد حمله حساب‌شده بینندگان مناظره را متوجه نقاط ضعف بوش کند و نشان بدهد که موضوع اصلی اقتصاد است نه حمله شخصی به رقیب انتخاباتی و بدین ترتیب از این مناظره پیروز بیرون آمد. کلینتون در پاسخ به حمله بوش گفت:

«آقای رئیس‌جمهور در سالهای سیاه مک‌کارتیسم، سناتوری از ایالت مین[1]، مردانه قدعلم کرد و او را که با وارد کردن اتهام سعی می‌کرد مخالفان را از میدان به در کند، سر جای خود نشاند. آقای رئیس‌جمهور آن مرد کسی نبود به جز سناتور بوش یعنی پدر شما. عملکرد پدر شما بسیار احترام‌برانگیز بود. اما شما با زیر سؤال بردن وطن‌پرستی من دچار اشتباه بزرگی شده‌اید. مشکل مسائل شخصی نیست، مسئله اقتصاد ایالات متحده است که شما باید بدان بپردازید.»(۴۶)

با وخیم‌تر شدن اوضاع اقتصادی بین ماههای جون و نوامبر پیش‌بینی می‌شد که این تازه‌وارد اهل آرکانزاس خواهد توانست حریف کهنه کار را از میدان بیرون کند. سرانجام در انتخابات ماه نوامبر ۱۹۹۲، بیل‌کلینتون با داشتن ۳۷۰ رأی الکترال توانست بوش را که تنها ۱۶۱ رأی الکترال به دست آورده بود، شکست بدهد.

نظام انتخاباتی در ایالات متحده

نظام انتخاباتی در ایالات متحده بسیار پیچیده است. در آغاز با توجه به اینکه اکثر مردم تحصیلکرده نبودند و همه آنها نمی‌توانستند شناخت درستی از کاندیداها

---

1. Maine

داشته باشند. نظام هیئتهای انتخاباتی یعنی الکترال کالج[1] ابداع شد.[(۴۷)]

در این شیوه، مردم هر ایالت افرادی را به عنوان هیئتهای انتخاباتی تعیین می‌کنند و این افراد به نوبه خود رئیس‌جمهور را تعیین می‌کنند. تعداد اعضای این هیئتها معادل نمایندگان هر ایالت در کنگره است. برای مثال، در حال حاضر که ایالت کالیفرنیا ۵۴ نماینده در کنگره دارد، این ایالت دارای ۵۴ رأی الکترال است. اعضای هیئت انتخاباتی از بین معتمدین محلی انتخاب می‌شوند و اعتقاد بر این است که آنها بدون توجه به حزبی که بدان تعلق دارند رأی خود را به کاندیدایی که شایسته‌تر است، خواهند داد.[(۴۸)] چنانچه این نظریه درست باشد نظام الکترال زمینه را برای صالح‌ترین کاندیداها فراهم می‌کند. با گسترش شبکه‌های حمل و نقل و امکان دسترسی مستقیم رأی‌دهندگان با کاندیداها به تدریج نظام انتخابات مستقیم نیز در کنار انتخابات غیرمستقیم یعنی الکترال کالج پا به عرصه وجود گذاشت. اما با توجه به دیدگاه نخبه‌گرایانه کنگره ایالات متحده، بنا شد چنانچه مردم آرای خود را به نفع یک کاندیدا ریختند، اما هیئتهای انتخاباتی کس دیگری را انتخاب کرد، رأی گروه دوم به رسمیت شناخته شود و آرای مستقیم مردم به حساب نیاید. این موضوع که با نظریه دموکراسی در تضاد است هنوز هم در ایالات متحده جریان دارد و مشکلاتی که در انتخابات ۲۰۰۰ پیش آمد، سرانجام جرج دبلیو. بوش با وضعیتی مشکوک و با تأیید دیوان‌عالی کشور ایالات متحده برنده انتخابات شناخته شد. همین نظام اساس و منشأ برتری آرای هیئتهای انتخاباتی بر آرای مستقیم است.[(۴۹)]

انتخابات ریاست جمهوری و مسئلهٔ هیئتهای انتخاباتی

در انتخابات ریاست جمهوری ایالات متحده، مردم رئیس‌جمهور را به طور مستقیم انتخاب نمی‌کنند. آنها در حقیقت اعضای هیئتهای انتخاباتی را انتخاب می‌کنند.

---

1. electoral college

هیئتهای انتخاباتی به نوبه خود فردی راکه به نظر آنها صالح است به ریاست‌جمهور برمی‌گزینند. تا سال ۱۸۲۸ اعضای هیئتهای انتخاباتی را فرمانداران ایالات و اعضای کنگره‌های ایالتی تعیین می‌کردند. اما از این سال به بعد، مردم خود مستقیماً مسئولیت انتخاب اعضای هیئتهای انتخاباتی را به‌دست گرفتند. موضوعی که درباره نظام الکترال کالج باید دانست این است که تعداد آرای الکترال هر ایالت معادل نمایندگان آن ایالت در کنگره فدرال است. در این خصوص، هر ایالت می‌تواند حداقل ۳ رأی الکترال داشته باشد. از آنجا که هر ایالت حداقل ۳ عضو در کنگره دارد، یعنی ۲ سناتور به‌علاوه حداقل ۱ عضو مجلس نمایندگان، هر ایالت به طور طبیعی می‌تواند حداقل ۳ رأی الکترال داشته باشد. طبیعتاً ایالات بزرگ‌تر آرای الکترال بیشتری دارند. ایالت کالیفرنیا با داشتن ۵۴ رأی الکترال بیشترین و پس از آن ایالات نیویورک و تگزاس به ترتیب با ۳۳ و ۳۲ رأی الکترال بیشترین تأثیر را در انتخابات ریاست جمهوری می‌گذارند.(۵۰) از طرف دیگر، ایالات کوچکی مانند مانتانا[1]، وایومینگ[2] و آلاسکا[3] هر یک تنها ۳ رأی الکترال دارند. تا سال ۱۹۶۱ مردم شهر واشینگتن نمی‌توانستند در انتخابات ریاست جمهوری شرکت کنند.(۵۱) تنها پس از تصویب متمم بیست و سوم قانون اساسی ایالات متحده در آن سال بود که مردم پایتخت ایالات متحده توانستند با داشتن ۳ رأی الکترال در انتخابات ریاست جمهوری شرکت کنند. روش کار نظام الکترال بدین صورت است که در هر ایالت اعضای الکترال با توجه به وابستگی حزبی‌شان به کاندیدای مورد علاقه خود رأی می‌دهند. کاندیدایی که آرای بیشتری در ایالت خود داشته باشد، صاحب کل آرای الکترال آن ایالت خواهد بود. برای مثال، اگر در ایالت کالیفرنیا کاندیدای الف ۲۸ رأی بیاورد و کاندیدای ب ۲۶ رأی، کاندیدای الف تمامی ۵۴ رأی الکترال آن ایالت را خواهد برد. به همین لحاظ ممکن است از یک طرف مجموع آرای عمومی یک کاندیدا بیشتر از رقیبش باشد اما از آنجا که نتوانسته آرای الکترال کافی را

---

1. Montana 2. Wyoming 3. Alaska

به دست بیاورد در انتخابات شکست بخورد.(۵۲) از طرف دیگر، با توجه به اهمیت ایالات بزرگ در انتخابات، کاندیداها بیشترین توجه و سرمایه‌گذاری انتخاباتی‌شان را معطوف به ایالات بزرگ می‌کنند. در مجموع یک کاندیدای ریاست جمهوری برای پیروزی در انتخابات به ۲۷۰ رأی از ۵۳۸ رأی الکترال نیاز دارد. کلینتون برای پیروزی درانتخابات ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶ به ترتیب ۳۷۰ و ۳۷۹ رأی الکترال به دست آورد.(۵۳)

در انتخابات ۱۹۹۲ و ۱۹۹۶ کلینتون آرای الکترال تمامی ایالات بزرگ (به استثنای تگزاس) را به دست آورد. آرای الکترال ایالات بزرگ یعنی کالیفرنیا (با ۵۴ رأی)، نیویورک (با ۳۳ رأی)، پنسیلوینیا (با ۲۳ رأی)، اوهایو (با ۲۱ رأی)، و فلوریدا (با ۲۵ رأی) تأثیر قطعی در پیروزی کلینتون داشتند. در انتخابات سال ۲۰۰۰ نیز الگُر به علت از دست دادن یک ایالت بزرگ، یعنی فلوریدا (که تقلباتی هم در آن به نفع جرج دبلیو. بوش صورت گرفته بود) از بوش شکست خورد.(۵۴)

در انتخابات سال ۲۰۰۰، تیم بوش ـ دیک چینی آرای تمامی ایالات جنوبی، از جمله آرکانزاس، غرب میانه و اکثر ایالات کوچک را به‌دست آوردند. در عوض تمامی ایالات بزرگ به استثنای تگزاس و فلوریدا به تیم الگُر رأی دادند. از بین ایالات کوچک تنها نیومکزیکو (با ۵ رأی الکترال) و ایالت مین (با ۴ رأی الکترال) به گُر رأی دادند.

نظام آرای الکترال ضمن اینکه با اصول دمکراتیک در تضاد است، انتخاب رئیس جمهور را در چند مورد با اشکال روبه‌رو کرده است. در سال ۱۸۰۰، دو نفر از حزب دموکراتیک ـ جمهوریخواه (تامس جفرسن و آرون بر) و سه نفر از حزب فدرالیست (جان آدمز[1]، سی پینکنی[2] و جان جی[3]) در انتخابات ریاست جمهوری با یکدیگر به رقابت پرداختند. در این بین جفرسن و بِر هر کدام دارای ۷۳ رأی بودند، و سه نفر دیگر به ترتیب ۶۵ رأی، ۶۴ رأی و ۱ رأی به دست آوردند. حل این مشکل طبق پیش‌بینی قانون اساسی به مجلس نمایندگان واگذار شد. مجلس

---

1. John Adams   2. C. Pinkney   3. John Jay

نمایندگان پس از شور فراوان سرانجام جفرسن را رئیس جمهور معرفی کرد.

در انتخابات ۱۸۲۴ وضعیت از سال ۱۸۰۰ نیز پیچیده‌تر بود. در این انتخابات آرای الکترال به شکل زیر به صندوق ریخته شده بود:

جان کوینسی آدمز[۱] ← ۸۴ رأی

اندرو جکسون[۲] ← ۹۹ رأی

هنری کلی[۳] ← ۳۷ رأی

دبلیو. کرافورد[۴] ← ۴۱ رأی

با اینکه اندرو جکسن هم آرای الکترال بیشتری به دست آورده بود و هم آرای عمومی بیشتری داشت، یعنی ۱۵۳۵۴۴ رأی در مقابل ۱۰۸۷۴۰ برای جان کوینسی ادمز، مجلس نمایندگان فرد اخیر را رئیس جمهور معرفی کرد. این موضوع باعث خشم بسیاری از مردم شد و در دور انتخابات بعدی یعنی در ۱۸۲۸ و ۱۸۳۲ اندرو جکسون را با اکثریت قاطع به پیروزی رساندند.

در انتخابات ۱۸۷۶ نیز راثفورد هیز[۵]، ۱۸۵ رأی الکترال و ۴۷/۹٪ آراء عمومی را به دست آورد. اما رقیبش ساموئل تیلدن[۶] ۱۸۴ رأی الکترال و ۵۱٪ آراء را تصاحب کرد. اما مجلس نمایندگان هیز را به عنوان رئیس جمهور به رسمیت شناخت. هیز برای جلب آرای نمایندگان ایالات جنوبی به آنها قول داده بود که در صورت حمایت از وی به اشغال جنوب پایان خواهد داد. هیز پس از پیروزی‌اش به قول خود عمل کرد و نیروهای فدرال را از ایالات جنوبی فرا خواند. بدین ترتیب، به اشغال ۱۱ سالهٔ جنوب پایان داده شد.(۵۵)

رأی‌دهندهٔ امریکایی

امریکاییها برای انتخابات اهمیت فراوانی قائل‌اند و معتقدند که آرای آنها

---

1. John Quincy Adams
2. Andrew Jackson
3. Henry Clay
4. W. H. Crawford
5. Ruthford Hays
6. Samuel Tilden

تعیین‌کننده است. با این همه کمتر در رأی‌گیری شرکت می‌کنند.(۵۶) در حالی که میزان مشارکت مردم کشورهای اروپای غربی و ژاپن بین ۷۰ تا ۹۰٪ است، مشارکت امریکاییها در انتخابات ریاست جمهوری اندکی بیش از ۵۰٪ است. در انتخابات میان‌دوره‌ای و دیگر انتخابات این میزان کمتر هم می‌شود. رأی‌دهندگان بیشتر سفیدپوست، آنگلوساکسون[1] و پروتستان هستند. با توجه به عدم مشارکت جدی مردم، کاندیداها می‌کوشند مردم را به شرکت در انتخابات تشویق کنند و زمینه پیروزی خود را فراهم آورند.(۵۷)

عوامل مختلفی در تصمیم‌گیری رأی‌دهندگان دخیل است، از جمله: وابستگیهای حزبی، گروهی، قومی و مذهبی؛ مسئله اقتصاد؛ و جهت‌گیری نامزدهای انتخاباتی در مورد مسائل عمده روز و سیاست خارجی.(۵۸)

وابستگی حزبی

تا دهۀ ۱۹۵۰ وابستگی حزبی در انتخاب شدن کاندیدا بسیار مؤثر بود، اما در حال حاضر بسیاری از رأی‌دهندگان امریکایی خود را مستقل یا طرفدار سرسری حزب دموکرات[2] یا حزب جمهوریخواه[3] معرفی می‌کنند.[4] در انتخابات سال ۲۰۰۰ دموکراتها، جمهوریخواهان و مستقلها به ترتیب ۳۴٪، ۲۸٪ و ۳۸٪ رأی‌دهندگان را تشکیل می‌دادند. با این همه، علایق حزبی رأی‌دهندگان عامل بسیار مهمی در رأی دادن به آنها به شمار می‌آید. نگاهی به نتایج انتخابات ۱۹۸۸ و ۱۹۹۶ نشان می‌دهد

---

1. Anglo-Saxon 2. weak democrat 3. weak republican

۴. طرفدار سرسری حزب دموکرات، برخلاف طرفدار پروپا قرص این حزب با اینکه یک دموکرات است ممکن است به کاندیدای حزب جمهوریخواه رأی بدهد. همین موضوع درباره طرفدار سرسری حزب جمهوریخواه نیز صادق است و چنین فردی با اینکه مواضع حزب دموکرات را نمی‌پسندد، ممکن است تحت شرایطی به حزب خود پشت کند و به کاندیدای حزب رقیب رأی دهد.

که وابستگیهای حزبی هر فرد عامل قطعی در دادن رأی به وی به شمار می‌آید، برای مثال در انتخابات ۱۹۸۸، ۸۹٪ دموکراتها، ۵٪ جمهوریخواهان، و ۴۳٪ مستقلها به مایکل دوکاکیس[1] (کاندیدای حزب دموکرات) و ۱۰٪ دموکراتها، ۹۵٪ جمهوریخواه و ۵۵٪ مستقلها به بوش رأی دادند. در انتخابات ۱۹۹۶، ۸۴٪ دموکراتها، ۱۳٪ جمهوریخواهان، و ۴۳٪ از مستقلها به کلینتون رأی دادند. در حالی‌که ۱۰٪ دموکراتها، ۸۰٪ جمهوریخواهان و ۳۷٪ مستقلها آرای خود را به نفع رقیب وی، یعنی جرج بوش، به صندوق ریختند. در انتخابات سال ۲۰۰۰، ۸۶٪ دموکراتها، ۸٪ جمهوریخواهان و ۴۵٪ مستقلها به الگُر رأی دادند اما ۱۱٪ دموکراتها، ۹۱٪ جمهوریخواهان و ۴۷٪ مستقلها آرای خود را به نفع رقیب وی، یعنی جرج دبلیو. بوش، به صندوقهای انتخاباتی ریختند. بدین ترتیب مشخص می‌شود که هر چه تعلق حزبی یک فرد بیشتر باشد، امکان حمایت وی ازکاندیدای حزبش بیشتر خواهد بود.(۵۹)

تعلقات قومی، مذهبی و گروهی

با اینکه افراد خود در مورد رأی دادن تصمیم می‌گیرند، وابستگیهای اجتماعی، قومی و مذهبی نیز از عوامل بسیار مهم در تصمیم‌گیری به شمار می‌آیند. طرفداران جمهوریخواهان عمدتاً سفیدپوستان، پروتستانها، آنگلوساکسونها، صاحبان صنایع و صاحبان مشاغل آزادند. برعکس طرفداران حزب دموکرات عمدتاً سیاهپوستان، لاتینیها و اقلیتهای مذهبی، مانند یهودیها و کاتولیکها، هستند. برای مثال در انتخابات ۱۹۹۶، ۴۳٪ سفیدپوستان و ۸۴٪ سیاهپوستان به کلینتون رأی دادند؛ در حالی که ۴۶٪ سفیدپوستان و تنها ۱۲٪ سیاهپوستان دُل را انتخاب کردند. در همان انتخابات ۳۳٪ پروتستانها، ۴۴٪ کاتولیکها و ۷۸٪ یهودیان به کلینتون و ۴۶٪ پروتستانها، ۲۶٪ کاتولیکها و ۱۲٪ یهودیها به دُل رأی دادند.(۶۰) در انتخابات سال

1. Michael Dukakis

۲۰۰۰ نیز همین روند ادامه یافت؛ ۵۲٪ سفیدپوستها و ۱۲٪ رنگین‌پوستان به بوش و ۳۹٪ سفیدپوستها و ۷۸٪ رنگین‌پوستان به گُر رأی دادند. نکته جالب در این انتخابات گرایش بیشتر سفیدپوستها به بوش و تمایل قوی‌تر رنگین‌پوستان به ال‌گُر بود.

میزان درآمد و تحصیلات

هر چه میزان درآمد و تحصیلات امریکاییها بالاتر باشد، میزان حمایت آنها از حزب جمهوریخواه بیشتر است. برعکس، دموکراتها در بین افرادی که درآمد و تحصیلات کمتری دارند، دارای محبوبیت بیشتری هستند. به همین جهت کارگران، بخش پایین طبقه میانه، و فقرا بیشتر به کاندیداهای حزب دموکرات گرایش دارند. برای مثال در انتخابات ۱۹۹۲، ۵۵٪ از کسانی که دوره دبیرستان را تمام نکرده بودند به کلینتون رأی دادند اما تنها ۲۶٪ آنها دُل را انتخاب کردند، به‌علاوه ۵۹٪ کسانی که کمتر از ۱۰ هزار دلار در سال درآمد داشتند به کلینتون و ۲۳٪ آنها به دُل رأی دادند. از طرف دیگر ۳۶٪ کسانی که درآمد سالانه آنها از ۴۰ هزار دلار بیشتر بود به کلینتون و ۴۸٪ آنها به دُل رأی دادند. در انتخابات سال ۲۰۰۰، ۴۹٪ کسانی که تحصیلات دانشگاهی داشتند به بوش و ۴۲٪ آنها به گُر رأی دادند، اما در بین کسانی که تحصیلات متوسطه را به پایان رسانده بودند، ال‌گُر دست بالا را داشت و توانست ۴۶٪ آرای آنها را کسب کند و بوش صاحب ۴۴٪ آرای آنها شد.(۶۱)

جذابیت و شخصیت کاندیدا

رأی‌دهندگان امریکایی به جذابیت کاندیداها، قد و قامت، خون‌گرمی، رفتار دوستانه، و شوخ‌طبعی آنها بسیار اهمیت می‌دهند.(۶۲) در بین رؤسای جمهور امریکا در قرن بیستم تنها ترومن و تا اندازه‌ای کارتر متوسط‌القامه و بقیه رؤسای جمهور بلندقد بوده‌اند. جذابیت جان کندی و شوخ‌طبعی وی به نظر بسیاری تأثیر

زیادی در شکست نیکسن داشت. پیروزی رانلد ریگن نیز تا حد زیادی مدیون شوخ‌طبعی، رفتار ساده، و راحت بودن جلوی دوربینهای تلویزیونی بود. او با اشاره به نقطه‌ضعفهایش مانند چرت‌زدن در جلسات رسمی، یا فراموش کردن اسامی و وقایع (که از علایم پیش‌رس بیماری آلزایمر وی حکایت داشت) باعث خنده شهروندان امریکایی می‌شد. تجربه سه دهه بازیگری در سینما نیز به ریگن اعتماد به نفس لازم را برای رویه‌رو شدن با دوربینهای تلویزیون داده بود، بدین جهت وی به‌راحتی می‌توانست با مردم سخن بگوید و توجه آنها را به نظرهای خود جلب کند.[۶۳] با توجه به این خصلتها، ریگن توانست بیش از هر جمهوریخواه دیگر آرای دموکراتها را به دست بیاورد.[۶۴] در انتخابات سال ۲۰۰۰ نیز جرج دبلیو. بوش با رفتار گرم و صمیمی خود و تأکید مکرر بر اینکه فردی عادی است و چندان باهوش نیست، توانست نظر موافق بسیاری را به سوی خود جلب کند. رسانه‌ها نیز رفتار خودمانی و بی‌تکلفش را بسیار می‌پسندیدند و او را فردی دوست‌داشتنی می‌دانستند که بی‌تجربگی‌اش را جبران می‌کند. برعکس رفتار متکبرانه و سرد الگُر آنها را بسیار خشمگین کرد و به همین جهت به شدت از وی انتقاد می‌کردند.

مسائل روز

مسائل روز عامل بسیار مهمی در تصمیم رأی‌دهندگان است. بدین جهت، کاندیداها با توجه به موضوعات مورد توجه گروههای مختلف اجتماعی، مانند زنان، بازنشستگان و اقلیتهای قومی و مذهبی برنامه تبلیغاتی خود را سازمان می‌دهند. برای مثال مسئله آزادی سقط جنین عامل بسیار مهمی در جهت‌گیری مردم، به‌خصوص زنان، در انتخابات است. حتی محافظه‌کارترین جمهوریخواهان که با مسئله سقط جنین مخالف‌اند، زمان انتخابات سعی می‌کنند در ارتباط با این موضوع با لحنی صحبت کنند که به نظر برسد موضع سرسختی علیه آن ندارند.[۶۵] در این زمینه به‌خصوص دموکراتها همواره دست بالا را دارند زیرا برای حقوق زنان اهمیت خاصی قائل‌اند و به همین جهت زنان عمدتاً به دموکراتها رأی می‌دهند.

مسائل دیگر روز مانند سیاست خارجی، وضعیت اقتصادی، بحرانهای بین‌المللی و غیره نقش قاطعی در نتیجه انتخابات دارد.(۶۶) چنانچه اقتصاد ایالات متحده وضعیت خوبی داشته باشد، یا این کشور درگیر جنگ باشد، احتمال پیروزی مجدد رئیس جمهور بسیار زیاد است. برعکس، چنانچه کاندیدایی در شرایط بحران اقتصادی بتواند مسئله اقتصاد را به موضوع اصلی خود تبدیل کند، امکان پیروزی‌اش بر حریفی که درکاخ سفید است بیشتر خواهد بود. عامل اصلی پیروزی کلینتون بر بوش، توجه بیش از حد این فرماندار بی‌نام و نشان به مسئله اقتصاد و غفلت بوش از درک رکود اقتصادی و یافتن راه‌حلی برای آن بود.

در انتخابات سال ۱۹۹۶ رأی‌دهندگان امریکایی عمدتاً کلینتون را به دلیل توجه فراوانش به موضوع اقتصاد، نظام تأمین‌اجتماعی و آموزش و پرورش دوباره به ریاست جمهوری برگزیدند. پیروزی قاطع جمهوریخواهان در انتخابات میان‌دوره‌ای سال ۲۰۰۲ که با حمایت فعّال جرج دبلیو. بوش ازکاندیداهای حزب جمهوریخواه امکان‌پذیر شد، نشان‌دهنده علاقه امریکاییها به حمایت از رئیس جمهورشان در شرایط بحرانی و جنگی است.[۱] بدین ترتیب، جنگ‌طلبان و افراطی‌ترین گروههای دست راستی امریکا نه تنها در این انتخابات به پیروزی رسیدند، بلکه برای اولین بار از زمان تئودور روزولت (در سالهای آغازین قرن بیستم) توانستند در انتخابات میان‌دوره‌ای کنترل کنگره و کاخ سفید را همزمان در اختیار داشته باشند. به‌علاوه با پیروزی مجدد جان بوش[۲] در انتخابات فرمانداری ایالت فلوریدا، برای اولین‌بار در تاریخ ایالات متحده یک فرماندار جمهوریخواه توانست برای دو دوره پیاپی در انتخابات فرمانداری یک ایالت پیروز شود.

---

۱. باید توجه کرد که حادثه ۱۱ سپتامبر و احساس ناامنی امریکاییها در مقابل حملات تروریستی باعث شد که آنها کاملاً به بوش و گروه راست افراطی که کنترل کاخ سفید را در دست دارند، اعتماد کنند؛ و به‌طور یکپارچه از بوش برای سرکوبی القاعده و دیگر گروههای تروریستی و دخالت امریکا در نقاط حساس جهان، حمایت کنند.

۲. John Bush؛ برادر کوچک‌تر جرج دبلیو. بوش.

منابع

۱. بلاندل، ژان، حکومت مقایسه‌ای، ترجمهٔ علی مرشدزاده؛ تهران، مرکز نشر اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸، ص ۲۲۱.

2. Rienow, Robert and Leona Rienow, "Should People Be Dragged to the Polls", in McDonald et al. (Eds.), *Readings in American Government*, New York, Thomas Y. Crowley Company, 1968, p. 233.

3. *Ibid.,* pp. 221-224.

4. Greenberg, Edward and B. Page, *The Struggle for Democracy*, New York, Longman, 1994, p. 287.

5. Dye, Thomas R. and Harmon Ziegler, *The Irony of Democracy*, Pacific Grove, Brooks/Cole Publishing Company, 1998, p. 213.

6. Pika, Joseph, John Maltese and Norman Thomas, *The Politics of the President*, Washington D. C., Q. Press, 2002, p. 65.

7. Carr, Robert et al., *Essentials of American Democracy*, Hinsdale, Dryden Press, 1974, pp. 235-240.

8. Campbell, Angus, P. Meller & D. Stokes, *The American Voter*, New York: Wiley, 1964, pp. 45-65.

9. Rienow and Rienow, *Ibid.,* pp. 234-237.

10. Paulson, Arthur, *Realignment and Party Revival: Understanding American Electoral Politics at the Turn of the Twenty-First Century,* Westport Praeger, 2000, pp. 44-57.

11. Ferguson, Robert and Dean McHenry, *The American Federal Government*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1967, p. 238.

12. Lockard, Dugan, *The Politics at State and Local Government*, New York: McMillan Co., 1960, pp. 210-215.

13. Redford, E. et al., *Politics and Government in the United States*, New York, Harcourt Brace and World Inc., 1965, pp. 264-266.

14. Dye, Thomas, *Politics in America*, Upper Saddle River, Prentice Hall, 1999, p. 214.

15. Carr et al., *Op. cit.*, p. 194.

16. Sidlow, Edward and Beth Henschen, *America at Odds*, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1998, p. 256.

17. Vile. M. J. C., *Politics in the USA*, London, Routledge, 1999, pp. 66-68.

18. Sidlow & Henschen, *Ibid.*, pp. 180-183.

19. *Ibid.*, pp. 186-188.

20. Smith, Mark, *American Business and Political Power: Public Opinion, Elections, and Democracy,* Chicago, University of Chicago Press, 2000, pp. 140-150.

21. McKeever, Robert, "Elections and Voting Behavior", in Robert McKeever, J. Zvesper & R. Maidment (Eds.), *Politics USA*, London, Prentice Hall, 1999, pp. 190-195.

22. Sidlow & Henschen, *Ibid.*, pp. 259-260.

23. Greenberg and Page, *Ibid.*, pp. 298-299.

24. Broader, David, "Strategies for 1962 and 1964", in Donald Herzberg and Gerald Pomper (Eds.), *American Party Politics*, New York: Holt, Rinehardt and Winston, Inc., 1966, pp. 202-207.

25. Campbell, Converse and Stokes, *Ibid.*, pp. 108-114.

26. Vile, *Ibid.*, pp. 71-74.

27. Dye, *Ibid.*, pp. 218-220.

28. Schlesinger, Arthur, "How LBJ Was Chosen Vice-President", in McDonald, *Ibid.*, pp. 243-244.

۲۹. داربی شرءیان، تحولات سیاسی در *ایالات متحده امریکا*، ترجمه احمد قاسمیان، تهران، سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۶۹، ص ۶۱-۶۲.

30. McKeever, *Ibid.*, pp. 190-193.

31. Sidlow and Henschen, *Ibid.*, pp. 262-263.

32. Herzberg, Donald, "The Practice of Politics", in Herzberg and Pomper, *Op. cit.*, pp. 107-109.

33. Carlton, William, "Tow-Party South", in McDonald et al., *Op. cit.*, pp. 194-196.

34. Alexander, Herbert and Harold Meyers, "*The Switch in Campaign Giving*", in McDonald et al., *Ibid.*, pp. 269-273.

35. Dye, *Ibid.*, p. 260.

36. McKeever, Robert, "Interest Groups and PACS", in McKeever, Zvesper and Maidment (Eds.), *Politics USA*, London, Prentice Hall, 1999, pp. 260-261.

37. Sidlow and Henschen, *Ibid.*, pp. 264-265.

38. Alexander and Myers, in McDonald, *Ibid.*, pp. 268-269.

39. Henschen and Sidlow, *Ibid.*, p. 264.

40. *Ibid.*, p. 264.

41. West, Darrel & Burdete Loomis, *The Sound of Money: How Political Interests Get What They Want*, New York, W. W. Norton, 1998, pp. 48-65.

42. McKeever, Robert, "Elections and Voting Behavior", in McKeever, Zvesper, and Maidment, *Ibid.*, pp. 194-196.

43. Vile, *Ibid.*, p. 134.

44. Dye, *Ibid.*, p. 266.

45. Crabb, Cecil & Kevin Muicahy, "George Bush's Management Style and Operation Desert Storm", *Presidential Quarterly*, Spring 1995, pp. 252-256.

46. Dye, *Ibid.*, p. 267.

47. Moley, Raymond, "*Campaign Agonies*", in McDonald et al., *Ibid.,* pp. 200-202.
48. McKeever, *Ibid.,* pp. 186-187.
49. Garrett, Elizabeth, "Leaving the Decision to Congress", in Cass Sunstein and Richard Epstein (Eds.), *The Vote: Bush, Gore and the Supreme Court*, Chicago, University of Chicago Press, 2001, pp. 40-44.
50. McKeever, *Ibid.,* pp. 185-188.
51. Vile, *Ibid.*, p. 224.
52. Sindler, Alan, "The Meaning of Elections", in Herzberg and Pomper, *Ibid.*, pp. 410-412.
53. Greenberg and Page, *Ibid.*, pp. 279-311.
54. Michelman, Frank, "Suspicion or the New Prine", in Sunstein and Epstein, *Ibid.,* pp. 124-125.
55. Dye and Ziegler, *Ibid.*, p. 313.
56. Rienow and Rienow, *Ibid.*, pp. 233-235.
57. Watenberg, Martin, "From a Partisan to a Candidate Centered Electorate", in Anthony King (Ed.), *The New American Political System*, Washington D. C., AEI Press, 1990, pp. 154-156.
58. Campbell, Bruce, *The American Electorate,* New York: Holt, Rinehardt, and Winston, 1979, pp. 240-245.
59. *Ibid.,* pp. 250-252.
60. Dye, *Op. cit.*, pp. 272-275.
61. Pika , Maltese and Thomas, pp. 58-59.
62. Dye and Ziegler, *Ibid.,* p. 188.
63. King, Anthony, "The American Polity in the 1990's", in King, *Ibid.,* pp. 294-295.
64. Watenberg, *Ibid.,* pp. 140-145.
65. Sloan, John, *The Reagan Effect: Economics and Presidential Leadership,* University Press of Kansas, 1999, pp. 40-45.
66. La Feber, Walter, "The Reagan Administration and Revolution in Latin America", in James McCormick (Ed.), *A Reader in American Foreign Policy*, Itasca: Peacock Publishers Inc., 1986, pp. 190-194.

فصل هفتم

قوه مجریه

تصمیمات رئیس جمهور ایالات متحده نه تنها بر زندگی ساکنان آن کشور، بلکه بر زندگی میلیونها انسان در سرتاسر جهان، تأثیر می‌گذارد.[۱] بنیانگذاران ایالات متحده با آمیختن قدرت رئیس حکومت و رهبر ملت، می‌خواستند نوعی حکومت ایجاد کنند که در آن رئیس قوه مجریه ضمن همکاری با قوه مقننه بتواند در لحظات حساس تصمیمات جدی را یک تنه بگیرد.[۲] چرا که رؤسای جمهور بایستی از لحاظ نظری نیاز به حمایت مردم نداشته باشند و تصمیمات خود را بدون توجه به افکار عمومی، که ممکن است هر لحظه تغییر کند، اتخاذ کنند.[۳] اما در عمل رؤسای جمهور مجبور شده‌اند که تصمیمات عمدهٔ خود را با توجه به افکار عمومی بگیرند و به نهادهایی که افکار عمومی را می‌سازند (مثلاً رسانه‌های عمومی) توجه ویژه‌ای داشته باشند.[۴] با وجود قدرت فراوانی که قانون اساسی ایالات متحده در اختیار رئیس جمهور آن کشور قرار داده، قدرت رئیس قوه مجریه از ۲۲۰ سال گذشته رو به افزایش بوده است. هدف این فصل بررسی قدرت و عملکرد قوه مجریه در امریکاست.

شرایط انتخاب شدن

اصل یکم قانون اساسی ایالات متحده، اختیارات قوه مجریه را در دست رئیس جمهور می‌گذارد و تأکید می‌کند که وی برای مدت ۴ سال به این مقام برگزیده می‌شود. در قانون اساسی محدودیتی برای انتخاب مجدد رئیس جمهور وجود

ندارد. با این همه، پس از اینکه جرج واشینگتن، بنیان‌گذار اصلی ایالات متحده و نخستین رئیس جمهور آن کشور، پس از اتمام دومین دورهٔ ریاست جمهوری‌اش خود را برای سومین دوره نامزد نکرد، این مسئله به صورت سنت درآمد. تنها استثناء در این مورد فرانکلین روزولت بود که برای چهار دوره متوالی (۱۹۴۵-۱۹۳۲)[۱] به ریاست جمهوری رسید.(۵) طی دوران ریاست جمهوری ترومن مباحث زیادی در ایالات متحده در خصوص ضرورت محدودکردن ریاست جمهوری به دو دوره مطرح شد و سرانجام بر اساس متمم بیست و دوم قانون اساسی ایالات متحده که در سال ۱۹۵۱ به تصویب رسید، ریاست جمهوری به دو دوره محدود شد. بند یکم این متمم صراحتاً اعلام می‌کند هیچ کس بیش از دوبار به ریاست جمهوری انتخاب نخواهد شد، و هر کس بیش از دو سال وظایف ریاست جمهوری فرد دیگری را به عهده بگیرد، بیش از یکبار به سمت ریاست جمهوری انتخاب نخواهد شد.(۶)

شرایط انتخاب شدن برای ریاست جمهوری

اصل دوم قانون اساسی ایالات متحده شرایط انتخاب رئیس جمهور، و قدرت، اختیارات و امتیازات او را مشخص کرده است. فردی که خود را برای مقام ریاست جمهوری نامزد می‌کند باید متولد امریکا بوده، ۳۵ ساله یا مسنّ‌تر باشد و حداقل از ۱۴ سال پیش از انتخابات در ایالات متحده ساکن باشد. موضوع اخیر باعث می‌شود که بازرگانان و، کارکنان مؤسسات بازرگانی خارجی و کارکنان وزارت امور خارجه امکان کمتری برای رسیدن به ریاست جمهوری بیابند.

تا سال ۱۸۰۴ که متمم دوازدهم قانون اساسی ایالات متحده به تصویب رسید، از بین نامزدهایی که در انتخابات ریاست جمهوری شرکت کرده بودند کسی که حائز اکثریت آراء بود به ریاست جمهوری و نفر دوم به معاونت برگزیده می‌شدند. اما از این تاریخ به بعد رأی‌دهندگان اجازه یافتند رئیس جمهور و معاونش را جداگانه انتخاب کنند. در این متمم تأکید شده بود که رئیس جمهور و

---

۱. فرانکلین روزولت چند ماه پس از آغاز چهارمین دورهٔ ریاست جمهوری‌اش درگذشت.

معاون وی باید از دو ایالت متفاوت باشند و هر کدام از آنها باید مشخص کنند که برای کدام مقام خود را نامزد می‌کنند.(۷)

منابع قدرت رئیس جمهور

قانون‌گذار اصلی

با اینکه قانون اساسی ایالات متحده طرح لوایح قانونی را جزو وظایف رئیس جمهور قرار نداده بود، در حال حاضر رئیس جمهور ایالات متحده که پیشنهاددهندهٔ اصلی قوانین[1] است بیشترین سهم را در تنظیم لوایح به عهده دارد.(۸) بخش سوم اصل دوم قانون اساسی رئیس جمهور را موظف می‌کند در سخنرانی سالانه خود در برابر کنگره گزارشی از اوضاع کشور بدهد و رهنمودهایی در مورد کارهایی که برای کشور ضروری می‌داند ارائه کند.(۹)

رؤسای جمهور ایالات متحده به تدریج قدرت خود را در مقابل کنگره تقویت کرده‌اند و اکنون کنگره رئیس جمهور را پیشنهاددهنده اصلی قوانین می‌شناسد. عمده‌ترین کاری که رئیس جمهور در زمینه قانون‌گذاری انجام می‌دهد اشاره به برنامه‌هایی است که در پیام سالانه به کنگره می‌دهد. البته کنگره ملزم نیست آنچه را رئیس جمهور در پیام سالانه به آن اشاره می‌کند در دستور کار خود قرار دهد؛ اما در بیشتر موارد این کار را می‌کند.(۱۰) رئیس جمهور علاوه بر پیام سالانه، گزارش سالانه اقتصادی و طرح بودجه را برای کنگره می‌فرستد. در این دو گزارش وضعیت اقتصادی کشور و نیازهای مالی دولت به اطلاع کنگره می‌رسد. کنگره نیز با توجه به وضعیت اقتصادی و اولویتها، پیشنهاد رئیس جمهور را بررسی می‌کند و چنانچه با آن موافق باشد آن را تصویب می‌کند.(۱۱) البته رؤسای جمهور معمولاً با مخالفتهایی در کنگره روبه‌رو می‌شوند. برای حل این مشکل رؤسای جمهور از روشهای مختلفی برای تأثیرگذاری بر نمایندگان

---

1. chief legislator

مخالف استفاده می‌کنند (مانند نامه‌نویسی، فرستادن پیام و تماس تلفنی با اعضای کنگره). بعضی از رؤسای جمهور با توجه به سرسختی نمایندگان مخالف، سعی می‌کنند با جلب نظر مردم از آنها برای تحت فشار گذاشتن کنگره، استفاده کنند. روزولت با توجه به سرسختی کنگره در ارتباط با برنامه‌های اصلاحی‌اش، مردم را مستقیماً وارد گود مبارزه علیه دستگاه قانون‌گذاری امریکا کرد. رویکرد روزولت در این مورد استفاده از برنامه رادیویی «گپهای دورکرسی»[1] بود که توجه بیشتر مردم را به مسائل جاری جلب کرد و در نهایت از برنامه‌های اصلاحی‌اش حمایت شد.(۱۲) این تاکتیک را بعدها رؤسای جمهوری دیگر، به خصوص ریگن به کار گرفت. البته رئیس جمهور معمولاً معاون یا دستیاران خود را برای مذاکره با کنگره می‌فرستد تا زمینهٔ موفقیت طرحهایش را فراهم کنند. به طور کلی آنچه را رئیس جمهور برای پیشبرد کارها ضروری می‌داند، سرانجام در کنگره به صورت لایحه در می‌آید و زمینهٔ تصویب آن فراهم می‌شود.(۱۳) عاملی که رئیس جمهور را در مقابله با کنگره تقویت می‌کند، میزان آرای اوست. یعنی چنانچه رئیس جمهوری با ۶۰٪ آراء یا بیشتر انتخاب شده باشد (یعنی با اکثریت قاطع آراء) موقعیتش در برابر کنگره تثبیت شده به نظر می‌رسد و در پیش بردن کارهایش موفق‌تر از رئیس جمهوری خواهد بود که با آرای کمتری پیروز شده است. این امر البته قطعیت ندارد و بستگی به قاطعیت رئیس جمهور، همکاری اعضای کنگره، بحرانهای اقتصادی و بین‌المللی و غیره دارد. در این مورد رؤسای جمهور ضعیفی مانند روترفورد هیز[2]، ویلیام تفت[3] و وارن هاردینگ[4] با وجود همکاری کنگره، در گذراندن لوایحشان با مشکلات فراوانی روبه‌رو بودند. رؤسای جمهور قدرتمندی مانند آبراهام لینکلن، تئودور روزولت و فرانکلین روزولت نیز به رغم آنکه رؤسای جمهور توانمندی بودند به علت مسائل عدیده‌ای که با آن روبه‌رو بودند، روابطشان

---

1. fireside chats
2. Rutherford Hays
3. Wiliam Taft
4. Warren Harding

با کنگره بسیار بحرانی بود. به همین جهت تئودور روزولت نتوانست در برنامه ضد تراست خود موفق شود و فرانکلین روزولت نیز برای مبارزه با مخالفتهای کنگره مجبور شد ۳۵۲ لایحه را وتوی قانونی کرده ۲۶۳ عدد از آنها را وتوی تأخیری کند.(۱۴)

لینکلن نیز مجبور شد برای امحای برده‌داری بدون مشورت با کنگره پس از اعلان حالت فوق‌العاده و استفاده از مقام خود به عنوان فرمانده کل قوا دست به این کار بزند.(۱۵) سبک ریگن بسیار جالب بود؛ از آنجا که او با اکثریت قاطع آراء برنده شده بود و از محبوبیت فراوان نیز در میان مردم برخوردار بود برای تصویب لایحه‌های مورد نظر خود مردم را مستقیماً مخاطب قرار می‌داد و آنها را وادار به رودررویی با کنگره می‌کرد.

در این زمینه موفق‌ترین رئیس قوه مجریه در تاریخ ایالات متحده لیندن جانسن است. او که ضمن ۳۰ سال خدمت در کنگره توانسته بود با ساختار کنگره، کمیته‌های تخصصی و فرعی و نیز با خصلتهای تک تک نمایندگان آشنایی دقیقی به دست آورد، از روشهای مختلفی برای پیشرویهای خود استفاده می‌کرد. روشهای او در برابر نمایندگان مخالف از عکس گرفتن با آنها تا دعوت از آنها در مهمانیهای کاخ سفید، التماس و گریه کردن و غیره را شامل می‌شد. به همین دلیل وی در زمینه سیاست داخلی و خارجی همواره از حمایت کنگره برخوردار بود. مهارتهای فوق‌العاده جانسن در رام کردن کنگره باعث شد برخی از پژوهشگران از وی با تعبیر «جادوگر قانونگذاری» یاد کنند.(۱۶) مهم‌ترین منبع قدرت رئیس جمهور داشتن حق وتو است. بدون امضای رئیس جمهور مصوبات کنگره جنبه قانونی نمی‌یابد.

رئیس ملت

رئیس جمهور ایالات متحده، صرف نظر از اینکه به کدام حزب تعلق دارد همانند پادشاهان انگلستان و ژاپن، یا رؤسای جمهور آلمان و سوئیس مظهر یکپارچگی

کشور و نماینده کل ملت است. در این حالت کلینتون به همان اندازه نماینده جامعه امریکاست که ریگن یا فرانکلین روزولت؛ بدون توجه به ابعاد شخصی، اخلاقی، یا وابستگی حزبی آنها. در این مسئولیت رئیس جمهور سفرای کشورهای خارجی را به حضور می‌پذیرد و با رؤسای جمهور و پادشاهان ملاقات می‌کند.

رئیس جمهور نخستین توپ آغاز فصل بیس‌بال را پرتاب می‌کند، و به قهرمانان ملی مدال می‌دهد. در زمان فاجعه‌های ملی مانند حمله پرل هاربر، حادثه انفجار ساختمان فدرال در اوکلاهما[1]، یا انفجار برجهای دوقلوی مرکز تجارت جهانی نیویورک، رؤسای جمهور باعث تسلای خاطر و اطمینان مردم به نظام حکومتی‌شان می‌شوند. با توجه به اینکه حس وطن‌پرستی در بین امریکاییها تا سرحد افراط است، می‌توان به اهمیت رئیس جمهور به عنوان رئیس ملت پی برد. علاقه مردم به رئیس جمهوری و حمایت از وی در مواقع بحرانی بیشتر می‌شود و زمینه محبوبیتش را فراهم می‌سازد.

جرج بوش (۱۹۸۸-۱۹۹۲) رئیس جمهور ضعیفی بود، و به عنوان «بچه ننه»[2] شناخته می‌شد، در دوران جنگ دوم خلیج فارس به قهرمان ملی تبدیل شد و محبوبیتش به سرعت بالا رفت، اما چون نتوانست بحران اقتصادی سال ۱۹۹۱ را مهار کند، از رقیب تازه‌کار و ناشناخته‌ای مانند کلینتون شکست خورد. بحران امنیت در ایالات متحده، پس از حادثه تروریستی ۱۱ سپتامبر، باعث شد جرج دبلیو. بوش که به طور شبهه برانگیزی به ریاست‌جمهوری رسیده بود، بتواند با بسیج کردن ملت و کنگره پشت‌سر خویش، خود را به عنوان رئیس ملت تثبیت کند. بوش کوشید تا با بحران‌آفرینیهای پیاپی، ادعای اینکه صلح جهانی مورد تهدید است و برانگیختن حس غرور امریکاییها، احتمال پیروزی خود را در انتخابات سال ۲۰۰۴ بیشتر کند.

---

1. Oklahoma 2. whimp

فرمانده کل قوا

اصل دوم قانون اساسی تأکید می‌کند که رئیس جمهور فرمانده نیروی زمینی، دریایی و نیروهای شبه‌نظامی است. پس از اختراع هواپیما، حتی بدون افزودن متممی دیگر بر قانون اساسی، همگان پذیرفتند که رئیس جمهور در عین حال فرمانده نیروی هوایی و در حقیقت فرمانده کل نیروهای مسلح است. این اختیارات قدرت فوق‌العاده‌ای به رئیس جمهور می‌دهد. البته اصل دوم قانون اساسی اختیارات جنگی را بین رئیس جمهور و کنگره تقسیم می‌کند. کنگره مسئول اعلان جنگ و تأمین منابع مالی برای تشکیل نیروهای مسلح و جنگ است، ولی رئیس جمهور فرماندهی مستقیم نیروهای مسلح را به عهده دارد.

رؤسای جمهوری از زمان جرج واشینگتن تاکنون سعی کرده‌اند در مقام فرمانده نیروهای مسلح نقش اصلی را در جنگ بازی کنند و تنها وظیفه اعلان جنگ را (چنانچه لازم باشد) در اختیار کنگره قرار دهند. از ۲۰۰ جنگ ایالات متحده از سال ۱۷۸۹ تاکنون تنها ۵ بار کنگره رسماً اعلان جنگ کرده و هر بار پس از اینکه رئیس جمهور به طور مستقیم یا غیرمستقیم نیروهای مسلح را درگیر عملیات نظامی کرده است، جنگ اعلان شده است. جرج واشینگتن با درگیرکردن نیروهای مسلح امریکا در جنگ ویسکی در سال ۱۷۹۴ (که در آن فروشندگان و مصرف‌کنندگان مشروبات الکلی برای اعتراض به وضع مالیات بر مشروبات الکلی دست به شورش زده بودند) سنت آغاز جنگ بدون جلب نظر کنگره را پایه‌ریزی کرد.(۱۷) از جنگهای مهم ایالات متحده که بدون کسب اجازه از کنگره صورت گرفته است، می‌توان از درگیریهای نیروهای مسلح امریکا در زمان جیمز پالک[1] با نیروهای مکزیکی، اعزام نیرو به کره در زمان ترومن، درگیر کردن نیروهای مسلح ایالات متحده در ویتنام در زمان جانسن، هجوم به کامبوج در زمان نیکسن، حمله به گرانادا در زمان ریگن و حمله به پاناما در زمان جرج بوش نام برد. اینها جدا از عملیات

---

1. James Polk

مخفی است که به دستور رؤسای جمهوری ایالات متحده برای سرنگونی حکومتهای دیگر کشورها صورت گرفته است. استفاده بی‌دلیل رؤسای جمهوری ایالات متحده از نیروهای مسلح علیه کشورهای خارجی، عکس‌العملهای شدید کنگره را در پی داشته است، اما رؤسای جمهور همواره توانسته‌اند با تمسک به موفقیت مأموریتهای نظامی نیروهای مسلح امریکا، فعالیتهای خود را توجیه کنند. شکست برنامه‌های ایالات متحده برای بهٔ زانو درآوردن ویت کنگها و توسعه جنگ درکامبوج، علی‌رغم مخالفت کنگره با آن، باعث شد که کنگره در سال ۱۹۷۳ قانون اختیارات جنگی را به تصویب رساند. این قانون که علی‌رغم وتوی نیکسن به تصویب رسید، رئیس جمهور را موظف می‌کند که ظرف ۴۸ ساعت پس از درگیری نیروهای مسلح ایالات متحده، کنگره را در جریان این کار بگذارد. به علاوه فرمانده کل نیروهای مسلح مکلف است که ظرف ۶۰ روز نیروهای مسلح را به کشور بازگرداند و ادامه فعالیت آن تنها با رأی موافق کنگره امکان‌پذیر است.(۱۸)

رئیس دیپلماسی کشور

قانون اساسی ایالات متحده رئیس جمهور را رئیس دیپلماسی کشور می‌شناسد؛ اما برخی از مسئولیتهای وی را با کنگره تقسیم می‌کند. رئیس جمهور ایالات متحده مسئولیت تعیین استراتژی دیپلماسی آن کشور را به عهده دارد. وی دیپلماتها و رؤسای دولتهای خارجی را به حضور می‌پذیرد، وظیفه به رسمیت شناختن کشورهای دیگر را به عهده دارد، وزیر امور خارجه و مقامهای حساس وزارت امور خارجه را تعیین می‌کند، همچنین می‌تواند تحت عنوان موافقتنامه‌های اجرایی[1] به عقد قرارداد با کشورهای خارجی بپردازد.(۱۹)

از جمله مواردی که رئیس جمهور در زمینه روابط خارجی به موافقت کنگره نیاز دارد تعیین سفرای امریکا در خارج و امضای موافقتنامه با دیگر کشورهاست.

1. executive agreements

البته مقام سفارت یک مقام سیاسی است و کسانی که به رئیس جمهور خدمات زیادی کرده باشند (مثلاً برای پیروزی وی در انتخابات نقش مهمی ایفا کرده باشند)، بیش از دیگران امکان به دست آوردن این مقام را می‌یابند.

رئیس جمهور برای تأیید پیمانهایی که باکشورهای دیگر امضاکرده، نیاز به $\frac{۲}{۳}$ آرای موافق سناتورها دارد.[۲۰] رؤسای جمهور دموکرات معمولاً تمرکزشان روی مسائل داخلی است و کمتر به نقش خود در مقام رهبر دیپلماسی توجه دارند. برعکس جمهوریخواهان معتقدند که نظام سیاسی امریکا به نحوی سازمان داده شده که مسائل داخلی خودبه‌خود حل و فصل می‌شوند، وکار رئیس جمهور تمرکز بر روی سیاست خارجی است.[۲۱] به همین جهت است که تغییرات عمده در سیاست خارجی ایالات متحده در زمان جمهوریخواهان امکان‌پذیر می‌شوند. برای مثال مداخلات ایالات متحده در امور داخلی دیگر کشورها، تغییرات عظیم و ریشه‌ای در روابط ایالات متحده و دیگر کشورها (ایجاد رابطه سیاسی با چین، گسترش و پایان جنگ ویتنام، سقوط شوروی و کل نظام سوسیالیستی در اروپای شرقی، حضور در خلیج فارس، حمله به عراق، سرنگونی دولتهای طالبان و صدام و موارد مشابه آن) زمانی که جمهوریخواهان کنترل کاخ سفید را در دست داشته‌اند صورت گرفته. البته این بدین معنی نیست که دموکراتها در زمینه سیاست خارجی فعال نیستند. ورود ایالات متحده در جنگ جهانی اول و دوم، به کار بردن سلاح اتمی در ناکازاکی و هیروشیما و آغاز مداخله در ویتنام در زمان دموکراتها اتفاق افتاده است.[۲۲]

آنچه باعث جلب توجه جمهوریخواهان به مسائل سیاست خارجی می‌شود این است که آنها حفظ منافع شرکتهای بزرگ در خارج و داخل ایالات متحده را در صدر اولویتهای خود قرار می‌دهند. حمایت از شرکتهای بزرگ امریکایی یا تلاش برای نفوذ اقتصادی درکشورهای دیگر تا سرحد سرنگونی حکومتهای مخالف سلطه امریکا گسترش می‌یابد. سرنگونی حکومت مصدق در سال ۱۹۵۳ (۱۳۳۲)، آربنز (۱۹۵۴) و آلنده (۱۹۷۳) در راستای این استراتژی صورت گرفت.

جمهوریخواهان، برای حفظ منافع سرمایه‌داران بزرگ، حتی با اتحادیه‌های کارگری، تعیین حداقل دستمزد، و برنامه‌های رفاهی در داخل خود امریکا نیز مخالفت می‌کنند. دموکراتها در سیاست خارجی بسیار معتدل‌تر عمل می‌کنند و تا آنجا که به منافع ایالات متحده ضرری وارد نیاید، حاضر به همکاری با دیگر کشورها می‌شوند. برای مثال، دموکراتها (در زمان ترومن) از جنبش ملی شدن نفت در ایران حمایت کردند و حکومت آربنز را در گواتمالا تحمل نمودند. نگرش مسالمت‌آمیز دموکراتها در سیاست خارجی را می‌توان از موافقت کارتر با بازگرداندن مالکیت کانال پاناما به دولت آن کشور دریافت. جمهوریخواهان شدیداً با این امر مخالف بودند و کنترل کانال پاناما را حق قانونی ایالات متحده می‌دانستند. اظهار نظر سناتور جمهوریخواه هایاکاوا[1] در زمینه تسلط امریکا بر کانال پاناما بیانگر موضع جمهوریخواهان در این زمینه است: «ما کانال را عادلانه و جوانمردانه دزدیدیم.»[(۲۳)] با این همه، از آنجا که دموکراتها اکثریت سنا را در دست داشتند، توانستند لایحه واگذاری کانال پاناما را به مردم آن کشور در سال ۲۰۰۰ به تصویب برسانند.[(۲۴)]

رؤسای جمهور ایالات متحده همچنین می‌توانند موافقتنامه‌هایی با رهبران کشورهای دیگر امضا کنند که نیاز به موافقت کنگره ندارد و به آن موافقتنامه اجرایی می‌گویند. این موافقتنامه‌ها درست مانند پیمانها (که نیاز به تصویب مجلس سنا دارد) دارای ارزش قانونی است. برای آنکه رؤسای جمهور در مباحثات طولانی مجلس سنا درگیر نشوند، ترجیح می‌دهند که با کشورهای دیگر موافقتنامه‌های اجرایی امضا کنند.[(۲۵)] نمونه‌های موافقتنامه‌های اجرایی عبارت است از: قرارداد همکاری ایالات متحده و بریتانیا در جریان جنگ جهانی دوم برای اجاره‌دادن ناوهای امریکایی به انگلستان، قرارداد آتش‌بس ۱۹۱۸، برقراری روابط دیپلماتیک با شوروی در سال ۱۹۳۲، و معاهده آتلانتیک ۱۹۴۱. با توجه به اینکه این نوع موافقتنامه‌ها در قانون اساسی پیش‌بینی نشده، سنا در سال ۱۹۷۴ برای تقویت موضع خود در قبال

رئیس جمهور، قانونی را به تصویب رساند که رئیس جمهور را مکلف می‌کرد ظرف ۹۰ روز کنگره را از کم و کیف چنین موافقتنامه‌هایی آگاه کند. به‌علاوه کنگره می‌تواند با وجود امضای رئیس جمهور از تخصیص بودجه به آن خودداری کند.(۲۶)

رئیس حزب حاکم[1]

رئیس جمهور رئیس حزبی است که در انتخابات ریاست جمهوری به پیروزی رسیده است. باید توجه داشت که احزاب امریکایی انسجام، تمرکز، سازمان و وحدت ایدئولوژیک احزاب اروپایی را ندارند.(۲۷) در نتیجه پیروزی افراد در انتخابات نه به علت قدرت و نفوذ آنها در حزب، بلکه به علت قدرت سازماندهی شخصی، ارتباطات آنها با گروههای همسود، و برنامه مشخصی است که در دوران انتخابات اعلام می‌کنند. رئیس جمهور پس از پیروزی در انتخابات، رسماً ریاست حزب را به عهده می‌گیرد و برنامه‌های آینده آن را طراحی می‌کند. رئیس جمهور، به عنوان رئیس حزب، رئیس کمیته ملی حزب را تعیین می‌کند و در دوران انتخابات میان‌دوره‌ای شهرداریها و فرماندارها به نفع کاندیداهای حزبی مورد علاقه خود فعالیت می‌کند.(۲۸) به‌علاوه رئیس جمهور مقامهای دولتی را بین افراد حزب خود (به خصوص آنها که در دوره انتخابات بیشترین سهم را در پیروزی او ایفا کرده‌اند) تقسیم می‌کند.

رئیس قوه مجریه

مهم‌ترین کار رئیس جمهور، ریاست قوه مجریه است. بر اساس نص قانون اساسی ایالات متحده: «رئیس جمهور ایالات متحده رئیس قوه مجریه است... و با توصیه و موافقت سنا مقامهای اجرایی فدرال را تعیین می‌کند. وی مسئول اجرای دقیق قوانین است».(۲۹) رئیس جمهور ایالات متحده اختیارات وسیعی دارد که در

---

۱. مقصود از حزب حاکم، حزبی است که کنترل کاخ سفید را در دست دارد.

ساختار قوه مجریه آن کشور مشخص شده است. رئیس جمهور ایالات متحده نه به رأی اعتماد کنگره نیاز دارد، نه لازم است کابینه خود را به کنگره معرفی کند. رئیس جمهور سرپرست یک کابینه ۱۴ نفری، ۶۰ نهاد مختلف فدرال و مسئول تعیین بیش از ۵۰۰۰ مقام اجرایی فدرال است. با این همه، دست رئیس جمهور در ادارهٔ امور کاملاً باز نیست. وی باید همراهی و حمایت کنگره را داشته باشد، با افکار عمومی کنار بیاید، گروههای همسود را راضی کند، و نیازهای مختلف جامعه پیچیده امریکا را برآورده سازد. ترومن پیش از ترک کاخ سفید با توجه به دشواریهای رئیس جمهور ایالات متحده، در مورد آیزنهاور که تازه رئیس جمهور شده بود، گفت: «بیچاره آیک (آیزنهاور) می‌آید پشت این میز می‌نشیند و تمام روز می‌گوید: این کار را بکن، آن کار را نکن. اما هیچ کاری انجام نخواهد شد. اینجا هیچ شباهتی با ارتش ندارد و این بنده خدا جداً کلافه خواهد شد.»(۳۰)

به گفته تامس دای، پژوهشگر امریکایی: «رئیس جمهور کنترل قوه مجریه را در دست ندارد، و صرفاً در مرکز تصمیم‌گیریهاست. کار او عبارت است از ترغیب، چانه زدن، مذاکره و دادن امتیاز به طرفهای درگیر برای پیش بردن کارها.»(۳۱)

هنر رئیس جمهور در توانایی کارکردن با افراد متعدد و ترغیب آنها به انجام کار مورد نظر است. هری ترومن، رئیس جمهور پیشین امریکا، در زمینه نقش رئیس جمهور در قوه مجریه نقل قول جالبی دارد که مورد توجه بسیاری از پژوهشگران در زمینه نقش و قدرت رؤسای جمهور امریکا قرار گرفته: «من باید تمام روز در دفتر کارم بنشینم و دیگران را ترغیب کنم کارهایی را که مسئولیت انجام آن را پذیرفته‌اند، انجام بدهند، در حالی که واقعاً لازم نیست آنها را بدین کار ترغیب کنم. تمامی قدرت رئیس جمهور در نکته‌ای که ذکر کردم نهفته است.»(۳۲)

رئیس جمهور برای انجام کارهای مهم دستورهای اجرایی[1] صادر می‌کند. دستورهای اجرایی آن دسته از فرامین رئیس جمهور است که ممکن است متکی به

1. executive orders

قوانین تصویب شده کنگره باشد، یا بر مبنای اختیاراتی باشد که قانون اساسی به رئیس جمهور داده است. آنچه دست رئیس جمهور را در این زمینه باز می‌گذارد آن است که او با وجود داشتن مشاوران فراوان به تنهایی عمل می‌کند و برخلاف کنگره که نیاز به بحثهای زیادی درباره طرحها و لوایح دارد، می‌تواند دستوراتش را به طور صریح، قاطعانه و به سرعت صادر کند. دیگر اینکه قانون اساسی رئیس جمهور را مسئول اجرای دقیق قوانین می‌داند و این نکته بـه وی ایـن امکـان را مـی‌دهد تـا قوانینی را که صریحاً مخالف قانون اساسی نیست به عنوان دستور اجرایی صادر کند. رؤسای جمهور معمولاً سالانه بین ۵۰ تا ۱۰۰ دستور اجرایی صادر می‌کنند که ممکن است شامل بازسازی ساختار کاخ سفید، ایـجاد وزارتـخانه‌ها یـا نـهادهای جدید دولتی، بازسازی ساختارهای اجتماعی، منع واردات و صادرات از کشورهای خاص، تعیین حداقل دستمزد و قیمتها و غیره بشود. از مهم‌ترین دستورات اجرایی رؤسای جمهور ایالات متحده می‌توان به دستور اجرایـی ۹۹۸۱ تـرومن در سـال ۱۹۴۸ برای از میان بردن تبعیض نژادی در ارتش، و دستور اجرایی ۱۱۲۴۶ جانسن در سال ۱۹۶۷ اشاره کرد که مؤسسات خصوصی طرف قرارداد با نهادهای فدرال مکلف شدند که در زمینه استخدام، سهمیه‌ای به اقلیتهای نژادی اختصاص بدهند. دستورهای اجرایی لازم است که در نشریه رسمی دولت فدرال[1] ثبت شوند.(۳۳)

دستگاه اداری و اجرایی قوه مجریه

دستگاه اداری و اجرایی قوه مـجریه کـه رئـیس جـمهور را در انـجام کـارها یـاری می‌کنند، عبارتند از: کابینه، دستگاه اداری کاخ سـفید و ادارات اجـرایـی. رئـیس جمهور در انتخاب سرپرستان این نهادها کاملاً آزاد است و نیازی به حمایت کنگره ندارد. در انتخاب این افراد، رئیس جمهور می‌کوشد کسانی را که بـا او هـمفکرند انتخاب کند تا بتواند سیاستهای مورد نظرش را اعمال کند. این افراد در حـقیقت

1. federal register

سرپرست دیوانسالاری بزرگ دولتی امریکا هستند که حدود ۳ میلیون نفر را در اختیار خود دارد. از میان این ۳ میلیون نفر، رئیس جمهور تنها ۰/۱٪ آن، یعنی ۳۰۰۰ نفر، را منصوب می‌کند. رئیس جمهور در انتخاب مدیران اجرایی عوامل متعددی را در نظر می‌گیرد که از آن جمله کارایی افراد، تخصص آنها در زمینه‌های خاص، نفوذ گروههای همسود، جلب رضایت افراد، سازمانها، و شرکتهایی که وی را در انتخابات ریاست جمهوری یاری داده‌اند. همچنین به کارگماردن هم‌حزبیهای قدرتمندی که در انتخابات شکست خورده‌اند.

با اینکه دست رئیس جمهور در انتصاب مدیران اجرایی باز است، اما نمی‌تواند روی حمایت آنها حساب کند. چرا که این افراد معمولاً به گروههای همسود، مؤسسات بزرگ مالی و دیوانسالاریهای مقتدر وابسته‌اند و سعی می‌کنند منافع آنها را در تصمیم‌گیریها در نظر بگیرند.[۳۴] عمر دوران ریاست جمهوری ۴ سال یا نهایتاً ۸ سال است، اما نهادهایی که این مدیران به آن وابسته‌اند به طور دایم وجود دارند. بنابراین اولویت وفاداری مدیران به این نهادها طبیعی به نظر می‌رسد. اکنون به طور مختصر به نقش و فعالیت نهادهای ذکر شده می‌پردازیم:

هیئت وزیران

در حقیقت در ایالات متحده چیزی به اسم هیئت وزیران (به شکلی که در اروپا و دیگر کشورهاست) وجود ندارد. وزرای کابینه رئیس جمهور در حقیقت رؤسای ادارات قدرتمندی‌اند که هر کدام هماهنگی بخشهای مختلف آن را به عهده دارند. وزارتخانه‌ها بسیار تخصصی‌اند و هر کدام سازماندهی و خدمات‌رسانی به بخشی از جامعه امریکا را به عهده دارد. اما وزیران امریکایی قدرت و نفوذ وزرای کشورهای دیگر را ندارند. در حقیقت وزرا دستیاران رئیس جمهور در نظام اداری دولتی‌اند و عنوان آنها دستیار[1] است نه وزیر[2]. جلسات هیئت وزیران هم به ندرت تشکیل می‌شود و رئیس جمهور معمولاً خود درخواست تشکیل چنین جلساتی را

---

1. secretary 2. minister

می‌کند. رئیس جمهور با وزرا به طور جداگانه ملاقات می‌کند و نظریات آنها را جویا می‌شود و به آنها دستوراتی در زمینه کارها می‌دهد.(۳۵)

کابینه جرج واشینگتن تنها از ۳ وزیر تشکیل شده بود. وزیر امور خارجه، وزیر خزانه‌داری، وزیر جنگ. دادستان کل کشور نیز مقامی در حد وزارت داشت اما عنوان وزیر به او اطلاق نمی‌شد. به تدریج با گسترش سرزمین ایالات متحده و توسعه اقتصادی آن، نیاز به ایجاد وزارتخانه‌ها بیشتر شد. در سال ۱۷۹۸ وزارت نیروی دریایی، و در سال ۱۸۶۲ وزارت کشاورزی تأسیس شد. در سال ۱۹۴۷ وزارت جنگ و نیروی دریایی در هم ادغام شدند و وزارت دفاع را تشکیل دادند.

اکنون ایالات متحده دارای ۱۵ وزارتخانه به شرح زیر است.

وزارت امور خارجه[1]	وزارت کار[2]
وزارت خزانه‌داری[3]	وزارت بهداشت و خدمات انسانی[4]
وزارت دفاع[5]	وزارت مسکن و توسعه شهری[6]
وزارت دادگستری[7]	وزارت ترابری[8]
وزارت کشور[9]	وزارت نیرو[10]
وزارت کشاورزی[11]	وزارت آموزش و پرورش[12]
وزارت بازرگانی[13]	وزارت جانبازان[14]
وزارت امنیت داخلی[15]	

---

1. Department of State
2. Department of Labor
3. Department of the Treasury
4. Department of Health and Human Resources
5. Department of Defense
6. Department of Housing and Urban Development
7. Department of Justice
8. Department of Transportation
9. Department of Interior
10. Department of Energy
11. Department of Agriculture
12. Department of Education
13. Department of Commerce
14. Department of Veteran Affairs
15. Department of Homeland Security

رئیس جمهور در انتخابات وزرا به کارایی آنها بیشترین توجه را نشان می‌دهد و ممکن است به لحاظ شخصی و فلسفه سیاسی با آنها کاملاً متفاوت باشد. وزرا نیز عمدتاً توجهشان به سازمانی است که پیش از دوران وزارت به آن تعلق داشته‌اند، نه تبعیت از رئیس جمهور. بدین ترتیب هر وزیر منافع سازمانی خود را بالاتر از اهداف رئیس جمهور می‌داند. رئیس جمهور نیز نیازی به شرکت در جلسه هیئت وزیران ندارد. در حقیقت کابینه رئیس جمهور هیچ شباهتی به هیئت وزیران در نظامهای پارلمانی ندارد. وزرا در مقابل رئیس جمهور مسئول‌اند نه در برابر کنگره و الزاماً به حزب واحدی نیز تعلق ندارند. برای مثال فرانکلین روزولت وزارت نیروی دریایی و وزارت جنگ را به دو جمهوریخواه واگذار کرد و نیکسن نیز جان کانلی، فرماندار پیشین تگزاس، را که یک دموکرات بود به وزارت خزانه‌داری منصوب کرد.[۳۶]

از بین تمامی رؤسای جمهور ایالات متحده، تنها آیزنهاور به نقش کابینه در سیاستگذاری به عنوان یک نهاد رسمی اعتقاد داشت. به درخواست او هیئت وزیران جلسات هفتگی داشت و درباره امور مشورت می‌کرد و یک منشی تصمیمات گرفته شده را یادداشت می‌کرد. بقیه رؤسای جمهور کم و بیش از وزرا به عنوان مشاور استفاده می‌کنند و در صورت نیاز، برای این کاری از آنها دعوت به عمل می‌آورند.[۳۷] کندی طی سه سال ریاست جمهوری خود تنها ۶ بار جلسه هیئت وزیران را تشکیل داد و نیکسن حتی پا را فراتر از آن گذاشت و برای کابینه محلی از اعراب قائل نبود.[۳۸]

انتخاب وزرا

هر وزیر دارای یک معاون و چند مشاور است. وزرا مسئولیتهای متعددی دارند و وظیفه آنها هماهنگ کردن سازمانهای مختلف مربوط به وزارتخانه مربوطه است. هر وزارتخانه سرپرست حدود ۱۰۰ سازمان فدرال است. رئیس جمهور خود وزرا و معاونان، دستیاران و مشاوران آنها را انتخاب می‌کند، اما برای رسمی شدن

انتصاب آنها لازم است مجلس سنا موافقت کند. سنا برای تثبیت موقعیت خود در مقابل رئیس جمهور تحقیقات وسیعی را درباره کسانی که رئیس جمهور منصوب می‌کند انجام می‌دهد. با اینکه رؤسای جمهور در مورد کسانی که به سنا معرفی می‌کنند بسیار دقیق‌اند، در بعضی موارد سنا از تأیید آنها خودداری می‌کند. برای مثال جرج بوش با وجود تمامی تلاشی که به کار بست، نتوانست موافقت سنا را برای تأیید سناتور سابق، جان تاور[1]، به عنوان وزیر دفاع کسب کند. کلینتون نیز در دوره اول ریاست‌جمهوری خود در جلب موافقت سنا برای تأیید کاندیدای مورد نظر خود برای مقام دادستان کل کشور با همین وضعیت روبه‌رو شد.(۳۹) رؤسای جمهور در انتخاب وزرا عوامل متعددی را در نظر می‌گیرند، از جمله: کارایی کاندیدا، پاداش دادن به کسانی که در انتخابات ریاست‌جمهوری در پیروزی نقش مهمی بازی کرده‌اند، جلب حمایت اقلیتهای نژادی و مذهبی، گروههای همسود و غیره.

کلینتون در انتخابات کابینه خود سه عامل را مدنظر داشت که به نظر او کابینه را بسیار شبیه جامعه امریکا می‌کرد و این عوامل عبارت بودند از: قومیت، جنسیت و جغرافیا.

کابینه دور دوم ریاست‌جمهوری کلینتون بسیار نزدیک به این قول کلینتون بود. در این کابینه بیش از هر زمان دیگر در تاریخ امریکا اعضای اقلیتها عضویت داشتند. در کابینه دوم کلینتون ۴ زن عضو بودند: مادلن آلبرایت[2] (وزیر امور خارجه)، جنت رینو[3] (دادستان کل کشور)، الکسیس هرمن[4] (وزیر کار) و دانا شلیلا[5] (وزیر بهداشت و نیروی انسانی). جرج دبلیو. بوش نیز برای جلب حمایت گروههای اجتماعی، سه زن، دو سیاهپوست، یک مکزیکی‌تبار و دو آسیایی‌تبار را به مقام وزارت منصوب کرده است. کندلیزا رایس[6] مشاور قدرتمند امنیت ملی نیز سیاهپوست است.

---

1. John Tower
2. Madelein Albright
3. Janet Reno
4. Alexis Herman
5. Donna Shalala
6. Condoliza Rice

به‌علاوه رئیس جمهور باید ببیند که هر یک از وزیران در حوزه‌کاری خود چقدر مورد توجه، و احترام و صاحب نفوذند. برای مثال، برای مقام وزارت کار معمولاً کسی که مورد توجه سازمانهای کارگری است انتخاب می‌شود و برای وزارت خزانه‌داری معمولاً کسی که مورد اعتماد بانکداران و صاحبان مؤسسات بزرگ اقتصادی باشد به این مقام برگزیده می‌شود. به همین منظور، کلینتون در کابینه اول خود لوید بنتسن[1] را به وزارت خزانه‌داری و رابرت رایک[2] را به سمت وزیر کار منصوب کرد.(۴۰)

همان طور که گفته شد، رئیس جمهور هر وقت لازم بداند برای رایزنی به وزرا مراجعه می‌کند. به گفته لویس کونیگ[3]: «رئیس جمهور به ندرت با کابینه مشورت می‌کند. علت وجودی این نهاد (کابینه) آن است که به‌طور سنتی وجود داشته و رئیس جمهور به هر صورتی که بخواهد از آن استفاده می‌کند.»(۴۱)

علت اینکه هیئت وزیران در ایالات متحده، اهمیت، اعتبار، نفوذ، جایگاه و کارایی مشابه خود را در کشورهای اروپای غربی ندارد سه چیز است؛ نخست، بنیان‌گذاران ایالات متحده با توجه به اینکه کابینه انگلستان مجری عوامل پادشاه بود، نمی‌خواستند نهادی قوی ایجاد گردد؛ مبادا باعث تمرکز قدرت در دست رئیس جمهور شود. دوم، وزارتخانه‌های ایالات متحده بسیار تخصصی‌اند و هر یک از وزرا در کار خود به جزئی‌ترین مسائل اشراف دارد، اما به آنچه در وزارتخانه‌های دیگر می‌گذرد علاقه و اعتنایی ندارد.(۴۲) سوم، این احتمال وجود دارد که در جلسات هیئت وزیران رودرروی هم قرار گیرند و مشارکت آنها (حتی هنگام تشکیل جلسات کابینه) ممکن است باعث بحثهای طولانی و متضاد شود. برای مثال وزارت کار به حمایت از منافع کارگران علاقه‌مند است و فقط حقوق و منافع آنها را در نظر می‌گیرد. ولی وزارت خزانه‌داری در جهت

1. Lloyd Bentsen 2. Robert Reich 3. Lewis Koenig

مقابل حرکت می‌کند و از منافع سرمایه‌های بزرگ حمایت می‌کند. به همین جهت حضور این دو با هم در جلسات کابینه کارساز نخواهد بود.[(۴۳)]

رئیس جمهور در کنار کابینه رسمی کابینه دیگری دارد که به کابینه خانگی[۱] مشهور است. این نهاد غیررسمی ازکارایی بیشتری برخوردار است و رئیس جمهور به طور مداوم با آن مشورت می‌کند.

این اصطلاح از زمانی معمول شد که اندرو جکسن دوستان بسیار نزدیکش را در آشپزخانه کاخ سفید جمع می‌کرد و با آنها درباره مسائل داخلی و خارجی ایالات متحده به گفتگو می‌پرداخت و نظر آنها را در این خصوص جویا می‌شد.

فرانکلین روزولت از دوستان قدیمی‌اش در نیروی دریایی در نیویورک، و تعدادی از صاحبان سرمایه کمک می‌گرفت. نیکسن از افراد صاحب نفوذی که ضمن اقامت ۵ ساله (۱۹۶۳-۱۹۶۸) خود در نیویورک با او مراوده داشتند استفاده می‌کرد، و ریگن دوستانی راکه در سالهای طولانی هنرپیشگی در لاس‌آنجلس و در دوران فرمانداری کالیفرنیا گردآورده بود، طرف مشاوره قرار می‌داد.[(۴۴)]

ادارات اجرایی ریاست جمهور

با اینکه رهبران ایالات متحده همواره تلاش کرده‌اند جلو رشد دیوانسالاری را بگیرند، اما این نهاد همواره در حال گسترش بوده است. در حال حاضر دستگاه اداری دولت فدرال متشکل از ۲۷۵۰۰۰۰ غیرنظامی و حدود ۳ میلیون نفر نظامی است. رئیس جمهور تنها حدود ۳۰۰۰ نفر از آنها را مستقیماً منصوب می‌کند و از این تعداد تنها حدود ۶۰۰ نفر دارای حق تصمیم‌گیری در سطح بالا هستند. رئیس جمهور به عنوان رأس هرم قدرت دولتی، رهبری نهادهای مختلفی را به عهده دارد که وی را در اداره امور یاری می‌کنند. توسعه ارضی ایالات متحده که از اواخر قرن ۱۸ تا پایان قرن ۱۹ طول کشید، نیاز به افزایش قدرت رئیس جمهور را

---

1. kitchen cabinet

بیشتر کرد. از اوایل قرن ۲۰، تلاشهای رؤسای جمهور مقتدری مانند تئودور روزولت، ویلسون و فرانکلین روزولت برآوردن این نیاز را فعلیت بخشید. به رغم گسترش وزارتخانه‌ها از ۴ به ۱۴ عدد، ادارات دیگری هم به وجود آمدند که رئیس جمهور را در اجرای امور کمک می‌کند. پیش از تئودور روزولت، رئیس جمهور تنها ۳ دستیار داشت و ویلسون حتی بعضی از نامه‌هایش را خودش تایپ می‌کرد. اما فرانکلین روزولت با دست زدن به تغییرات عمیقی در جامعه امریکا برای عملی کردن طرحهای پیشنهادی‌اش متوجه شد که باید دیوانسالاری دولتی را گسترش دهد و این مسئله را به کنگره اطلاع داد. در سال ۱۹۳۷، کمیته رئیس جمهور در مدیریت اداری[1] طرح ایجاد یک نظام اداری قوی را به کنگره تسلیم کرد، که ثمره آن ایجاد دفاتر اجرایی ریاست جمهوری بود. روزولت نیز با صدور دستور اجرایی ۸۲۴۸ در سپتامبر ۱۹۳۹ دستور تشکیل آن را داد. وظیفه این دستگاه تنظیم روابط کاخ سفید با کنگره و مردم بود. به‌علاوه وظیفهٔ دیگر این نهاد جدید پیشنهاد طرحها و نظرهایی است که رئیس جمهور را در اداره امور یاری می‌رساند. در حال حاضر این دستگاه متشکل از ۱۳ دفتر اجرایی است که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

۱. دفتر کاخ سفید[2]
۲. دفتر مدیریت و بودجه[3]
۳. شورای مشاوران اقتصادی[4]
۴. شورای امنیت ملی[5]
۵. سازمان ملی کنترل مواد مخدر[6]
۶. دفتر سیاست‌گذاری در زمینه علم و فناوری[7]

---

1. Presidential Committee on Administrative Management
2. The White House Office
3. The Office of Management and Budget
4. The Council of Economic Advisers
5. The National Security Council
6. The Office of National Drug Council
7. The Office of Science and Technology Policy

۷. دفتر نمایندگیهای تجاری ایالات متحده[1]

۸. دفتر بانوی اول امریکا[2]

در اینجا به شرح عملکرد چهار دفتر اجرایی می‌پردازیم.

دفتر کاخ سفید

با توجه به اینکه دفتر و محل زندگی رئیس جمهور درکاخ سفید قرار دارد، طبیعتاً این دفتر نقش محوری در طراحی و اجرای سیاستهای رئیس جمهور دارد. این دفتر که در سال ۱۹۳۹ ایجاد شد، در آغاز کارکنان کاخ سفید را تنها از ۳۷ نفر به ۴۳ نفر رساند. اما روزولت توانست با مهارت تعداد اعضای آن را بسیار بیشتر از آنچه رسماً وجود داشت افزایش دهد. او این کار را از طریق منتقل کردن اعضای نهادهای دیگر به کاخ سفید انجام داد. ظرف ۶۰ سال گذشته کارکنان رسمی کاخ سفید به‌تدریج بیشتر شده و اکنون تعداد آنها به ۵۰۰ نفر رسیده اما تنها حدود ۳۰ نفر از آنها، که به رئیس جمهور بسیار نزدیک‌اند، نقش عمده‌ای در گردش امور کاخ سفید دارند. رئیس ستاد کاخ سفید[3] سرپرستی تمامی کارکنان آن را به عهده دارد. این شخص مقامی همچون وزیر دربار در نظامهای پادشاهی قدیم دارد. فردی که این مقام را عهده‌دار است معمولاً از دوستان بسیار نزدیک رئیس جمهور است و وی را در تمامی زمینه‌ها یاری می‌دهد.(۴۵) مشاوران دیگر رئیس جمهور هر کدام با توجه به تخصص خود، وی را در زمینه مسائل اقتصادی، سیاسی، نظامی، رسانه‌ای و حقوقی یاری می‌کنند(۴۶). برای مثال دستیار مطبوعاتی، رئیس جمهوری را در جریان آخرین تحولات خبری در سطح ملی و بین‌المللی می‌گذارد و در عین حال به طور دایم جلساتی با خبرنگاران رسانه‌ها ترتیب می‌دهد و بیانیه‌های وی را اعلام می‌کند، و در صورت لزوم زمینه گفتگوی رئیس جمهور با آنها را فراهم می‌کند. مشاور اقتصادی رئیس جمهور نیز وی را در جریان وضعیت اقتصادی می‌گذارد و

---

1. The Office of the United State's Trade Representatives
2. The Office of the First Lady
3. Chief of Staff

راه‌حلهای عملی در زمینه رفع بحرانهای اقتصادی عرضه می‌کند. دیگر کارکنان کاخ سفید هم از چند مشاور حقوقی، یک پزشک مخصوص رئیس جمهور، تهیه کنندگان سخنرانیهای وی، کارمندان دفتر بانوی اول کشور، چند پژوهشگر، و مسئولین امور امنیتی تشکیل شده است. در مجموع کارکنان کاخ سفید موظف‌اند که رئیس جمهور را از کم و کیف مسائل مختلف داخلی و خارجی آگاه کنند، و راه‌حلهایی برای مسائل مختلف یافته در اختیار رئیس جمهور بگذارند، ارتباط وی را با کنگره هموار کرده پیشنهادها، نظریات و خواسته‌های رئیس جمهور را به اطلاع مردم برسانند.(۴۷)

هر یک از رؤسای جمهور ایالات متحده برای بهتر اداره کردن کشور، دفتر کاخ سفید را به نحوی که خود صلاح می‌دانند سازماندهی می‌کنند. برای مثال نیکسن طرح یک ابرکابینه[۱] را ریخت که در آن بنا بود به جدایی بین کابینه و کاخ سفید پایان داده شود و این دو به صورت یک نهاد واحد کار کنند. در این طرح بنا بود ۵ مشاور ویژه رئیس جمهور در زمینه‌های اداره کاخ سفید، مسائل داخلی، اقتصادی، خارجی، و مدیریت اجرایی، درگردش امور به نیکسن یاری رسانند. از بین این مشاوران مشهورترین آنها هنری کسینجر مشاور امور خارجی و جرج شولتز[۲] مشاور امور اقتصادی بودند. شولتز در عین حال وزیر خزانه‌داری هم بود. البته با توجه به مشکلاتی که نیکسن در پی جریان واترگیت با آن روبه‌رو بود، این ابرکابینه نتوانست چنانکه او انتظار داشت عملکرد چشمگیری داشته باشد و بعد از استعفای وی این مسئله به فراموشی سپرده شد. جرالد فورد اوضاع پیش از دوران نیکسن را احیا کرد و کاخ سفید و کابینه را همانند دو واحد مجزا اداره نمود. وی سرپرستی ستاد کاخ سفید را به دیک چِینی[۳] سپرد تا ارتباط وی را با مردم، مطبوعات و کنگره حفظ کند. کارتر قدمی فراتر گذاشت و برای جلوگیری از تمرکز قدرت در کاخ سفید، اختیارات بیشتری به کابینه داد. ریگن نیز روش کارتر را ادامه

---

1. Super Cabinet 2. George Schultz 3. Dick Cheney

داد.(۴۸) اما در زمان جرج دبلیو. بوش قدرت تصمیم‌گیری درکاخ سفید متمرکز شد و کابینه به صورت نهادی بزرگ از مدیران اجرایی ادارات مختلف دولتی درآمد. دیک چِینی به عنوان رئیس ستاد کاخ سفید و معاون رئیس جمهور توانست دفتر کاخ سفید را به مرکز اصلی تصمیم‌گیریهای داخلی و خارجی تبدیل کند.

شورای امنیت ملی

پس از پایان جنگ جهانی دوم و پدید آمدن نظام دو قطبی، نیاز ایالات متحده به یک نهاد تصمیم‌گیری قوی در زمینه امنیت ملی محسوس‌تر شد. برای سازمان دادن به مسائل مربوط به امنیت ملی چند کار عمده صورت گرفت. نخست ادغام دو وزارتخانه جنگ و نیروی دریایی و ایجاد وزارت دفاع. دوم، ادغام تعدادی از سازمانهای جاسوسی و تشکیل اداره اطلاعات مرکزی (سیا). نهایتاً تشکیل شورای امنیت ملی برای هماهنگ کردن فعالیتهای اقتصادی، جاسوسی، دیپلماتیک، و نظامی برای حفظ و ارتقای امنیت ایالات متحده و متحدانش.(۴۹) برخلاف کابینه اصلی ایالات متحده که یا تشکیل جلسه نمی‌دهد و یا تشکیل جلسات تنها برای رد و بدل کردن برخی اطلاعات است، تصمیمات شورای امنیت ملی با برنامه‌ریزی قبلی صورت می‌گیرد و تصمیمات اتخاذ شده بلافاصله به مرحله اجرا درمی‌آید.

شورای امنیت ملی ایالات متحده متشکل از رئیس جمهور، معاونش، وزرای دفاع، امور خارجه و خزانه‌داری است. علاوه بر اینها رئیس سازمان سیا، رئیس ستاد مشترک و تعدادی از مشاوران شورای امنیت ملی نیز به جلسات دعوت می‌شوند تا با ارائه نظرات خود زمینه تصمیم‌گیری را در مورد مسائل مطرح شده فراهم کنند. رئیس جمهور ریاست جلسات را به‌عهده دارد و در غیاب او معاونش به انجام وظیفه می‌پردازد. البته روش رؤسای مختلف جمهوری در این زمینه متفاوت است. آیزنهاور که در اوج جنگ سرد به ریاست‌جمهوری رسیده بود و دستیارانش مانند برادران دالس، به مسائل امنیتی توجه زیادی داشتند و نیز با توجه به تجربهٔ نظامی وی، جلسات شورای امنیت ملی را بسیار جدی تلقی می‌کرد.

به همین جهت در دوران ریاست‌جمهوری آیزنهاور، هر یک از شرکت‌کنندگان بایستی با طرحهای از پیش آماده در زمینه دفاعی، و جلوگیری از تحرکات اردوی شرق در جلسات شرکت می‌کردند.[۵۰] اما جانسن و کندی نقش درجه دومی برای شورای امنیت ملی قائل بودند. و در زمینه مسائل امنیت ملی بیشتر از مشاوران خود استفاده می‌کردند.

نیکسن، ریگن و جرج بوش نیز برای جلسات شورای امنیت ملی اهمیت فراوانی قائل بودند و آن را به طور مداوم برگزار می‌کردند. در زمان نیکسن و ریگن، سازمان سیا که بایستی زیر نظر شورای امنیت ملی کارکند دست به کارهایی زد که در حوزه مسئولیتش نبود. از جمله اینها طرح به قتل رساندن رهبران کشورهایی که برای امنیت ملی ایالات متحده خطرناک به حساب می‌آمدند و حتی مداخله در زندگی شهروندان امریکایی. افشا شدن بعضی از این فعالیتها در اواخر دوران نیکسن و فشار افکار عمومی و کنگره زمینه را برای تحقیق در خصوص فعالیتهای این سازمان فراهم کرد.[۵۱] پس از استعفای نیکسن، معاون وی نلسون راکفلر گزارشی از عملیات خلاف سیا را در اختیار سنا و جرالد فورد گذاشت.[۵۲] در زمان ریگن، سیا پا را از آن هم فراتر گذاشت. برای مثال، در جریان ایران کنترا، این سازمان برخلاف تصمیمات کنگره (که ایالات متحده را از مداخله در امور نیکاراگوئه باز می‌داشت) به فرستادن اسلحه برای ضد انقلابیون به نیکاراگوئه دست می‌زد.[۵۳] جرج دبلیو. بوش نیز که در محاصره گروه محافظه‌کاران جدید قرار دارد، برای شورای امنیت ملی اهمیت ویژه‌ای قائل است و در تمامی جلسات آن شرکت می‌کند.

دفتر مدیریت و بودجه

دفتر مدیریت و بودجه وظیفه تهیه بودجه را به عهده دارد. اهمیت نقش این نهاد در قوهٔ مجریه از اینجا مشخص می‌شود که رئیس جمهور مسئول ارائه لایحه بودجه به کنگره است. این دفتر با توجه به اولویتهای رئیس جمهور و هماهنگی لازم با ارگانهای اجرایی فدرال، طرح ابتدایی بودجه را به رئیس قوهٔ مجریه تقدیم می‌کند.

رئیس جمهور پس از مطالعه طرح مقدماتی بودجه و درخواستهای مؤسسات فدرال، تغییرات لازم را در آن به عمل می‌آورد. پس از این مرحله رئیس جمهور و رئیس دفتر مدیریت و بودجه دستورالعملی برای تمامی مؤسسات فدرال تهیه می‌کنند و چگونگی هزینه کردن بودجه سال آینده را تعیین می‌کنند. این دستورالعمل همراه تقاضانامه رسمی به تک‌تک مؤسسات فدرال فرستاده می‌شود.

این مؤسسات بین ماههای مارچ و آگست به بررسی نیازهای خود می‌پردازند و پس از نهایی کردن مخارج خود آن را به دفتر مدیریت و بودجه می‌فرستند. دو ماه وقت صرف رایزنی بین دفتر مدیریت و بودجه و مؤسسات فدرال درباره اولویتهای هر یک از این مؤسسات می‌شود و سرانجام رئیس جمهور طرح نهایی بودجه را به کنگره تقدیم می‌کند. در این مرحله کنگره وارد عمل می‌شود و پس از بررسی بودجه اولویتهای مورد نظر خود را اعلام می‌کند.[۵۴] برای مثال، رئیس جمهور ممکن است ۱۰۰ میلیارد دلار برای کمک به فقرا پیشنهاد کند و ۸۰ میلیارد دلار برای ازکارافتادگان جنگ، اما کنگره معتقد باشد هر یک از این دو سازمان باید ۲۰ میلیارد دلار کمتر دریافت کند و در عوض مازاد آن به مسائل دفاعی اختصاص داده شود و غیره. پس از این مرحله، کنگره لوایحی در این زمینه تهیه می‌کند و پس از رأی‌گیری به تصویب می‌رساند. سرانجام این لوایح برای امضا به کاخ سفید فرستاده می‌شود. پس از تصویب رئیس جمهور، لایحه بودجه به صورت قانون درمی‌آید. سال مالی ایالات متحده از اول اکتبر شروع می‌شود و در ۳۰ سپتامبر سال بعد پایان می‌پذیرد.

شورای مشاوران اقتصادی

این شورا مرکب از سه نفر از اقتصاددانان است و وظیفه آن کمک به رئیس جمهور در زمینه مسائل اقتصادی است. این شورا مخارج مؤسسات مختلف فدرال را بررسی می‌کند و چنانچه در جایی مخارج غیرضروری ببیند آن را به رئیس جمهور

گزارش می‌کند. مهم‌ترین کار این شورا علاوه بر مسئله فوق بررسی و پیشنهاد طرحهای کارشناسانه برای تضمین توسعه اقتصادی است. این شورا نهایتاً گزارش اقتصادی سالانه رئیس جمهور به کنگره را تهیه می‌کند. اعضای این شورا را رئیس جمهور انتخاب می‌کند.

ارزیابی رؤسای جمهور امریکا

همان‌طوری که ممکن است تصور شود، تمامی رؤسای جمهوری ایالات متحده سیاستها و کاراییهای یکسانی نداشته‌اند. اما سه تن از رؤسای جمهوری نقش قاطعی در ایجاد ساختارهای ماندگار ایالات متحده داشته‌اند، که باعث تبدیل این کشور به قوی‌ترین کشور دنیا شده است. از این سه تن جرج واشینگتن رهبری انقلاب امریکا را به‌عهده داشت. لینکلن جنگ داخلی را با موفقیت به سرانجام رساند و نه تنها به برده‌داری در ایالات متحده پایان داد، بلکه زمینه توسعه سریع صنعتی آن را فراهم کرد و سرانجام فرانکلین روزولت مؤسس دولت رفاهی در ایالات متحده شد و توانست زمینه بسیاری از تعصبات نژادی، مذهبی، طبقاتی و فرهنگی را از میان بردارد. در طرف مقابل، رؤسای جمهوری که نتوانسته‌اند تأثیر چندانی در ساختارهای ایالات متحده بگذارند، از قدرت سوءاستفاده کرده‌اند، و یا توانایی اداره کشور را نداشته‌اند ضعیف‌ترین یا بدترین رؤسای جمهور شناخته شده‌اند.

برای ارزیابی رؤسای جمهور امریکا مورخ سرشناس امریکایی، آرتور شلزینجر[1]، استاد رشته تاریخ دانشگاه هاروارد در سال ۱۹۴۸ پرسشنامه‌ای تهیه کرد و در آن رؤسای جمهور را با توجه به عملکردشان تقسیم‌بندی کرد. این پرسشنامه‌ها برای تاریخدانان فرستاده شد تا نظر خود را نسبت به رؤسای جمهوری ایالات متحده بیان کنند. این پرسشنامه‌ها و پرسشنامه‌های مشابه آن، که از طرف دیگر پژوهشگران امریکایی تهیه شده بود، متفقاً واشینگتن، لینکلن

و فرانکلین روزولت را بهترین رؤسای جمهور ایالات متحده ارزیابی کردند. در اولین پرسشنامه شلزینجر، بهترین رؤسای جمهور امریکا به ترتیب اولویت عبارت بودند از:

۱) لینکلن ۲) واشینگتن ۳) فرانکلین روزولت ۴) ویلسون
۵) تامس جفرسن ۶) اندرو جکسون ۷) تئودور روزولت ۸) کلیولند
۹) جان ادمز ۱۰) پالک

در آمارگیری سال ۱۹۶۲ شلزینجر، رؤسای جمهور امریکا از لینکلن تا تئودور روزولت همچنان مقامهای اول تا هفتم به ترتیب اهمیت را حفظ کرده بودند اما مقام هشتم تا دهم را پالک، ترومن و جان ادمز به دست آورده‌اند.(۵۵)

پژوهشگران دیگر مانند رابرت موری[1] و دبلیو. جی. ریدینگز[2] نیز در بررسی عملکرد رؤسای جمهور امریکا به نتایج مشابهی دست یافتند. پژوهشهای مربوط به رؤسای جمهور جدیدتر، کارتر را یک رئیس جمهور متوسط و نیکسن را یک رئیس جمهور شکست خورده ارزیابی می‌کنند.(۵۶)

جایگاه معاون رئیس جمهور در نظام حکومتی امریکا

در قانون اساسی ایالات متحده نقش قابل اهمیتی برای معاون رئیس جمهور وجود ندارد و قدرت اجرایی منحصراً در دست رئیس جمهور متمرکز شده. با این همه معاون رئیس جمهور در صورت ازکارافتادن، یا بیماری رئیس جمهور به طور موقت وظایف او را انجام می‌دهد و در صورت استعفا، برکناری و یا درگذشت رئیس جمهور، وظایف وی را تا پایان دوره به عهده می‌گیرد. از زمان استقلال ایالات متحده تاکنون ۸ نفر از معاونان رئیس جمهور به ریاست جمهوری رسیده‌اند. در سال ۱۹۴۵ پس از مرگ نابهنگام روزولت، ترومن جای او را در کاخ سفید گرفت و جانسن نیز پس از ترور جان کندی در سال ۱۹۶۳ به ریاست جمهوری رسید.(۵۷)

---

1. Robert Murrey
2. W. J. Ridings

جرالد فورد نیز پس از استعفای نیکسن رئیس جمهور شد. نقش دیگر معاون رئیس جمهور، ریاست مجلس سناست که در حقیقت یک ریاست اسمی است و معمولاً وی در جلسات سنا حضور ندارد و تنها در صورت مساوی بودن آراء است که در رأی‌گیری شرکت می‌کند. در این حالت رأی معاون رئیس جمهور به بن‌بست موجود پایان می‌دهد و لایحه مورد نظر نیز تصویب می‌شود.(۵۸)

از لحاظ تاریخی انتخاب معاون رئیس جمهور در ایالات متحده همیشه مطابق میل قلبی رئیس جمهور نبوده است. در واقع رئیس جمهور، لزوماً بهترین کسی را که بتواند به بهترین وجهی وی را در اداره امور کشور یاری کند، انتخاب نکرده است. تا سال ۱۸۰۴ از بین کاندیداها کسی که بیشترین آراء را به دست می‌آورد به ریاست جمهوری می‌رسید و نفر دوم معاونت ریاست جمهوری را به عهده می‌گرفت. از آن زمان به بعد، از آنجا که کاندیدای ریاست جمهوری بایستی استراتژی دقیقی برای پیروزی در پیش بگیرد، کسی را به عنوان معاون خود برمی‌گزیند که بتواند در جلب آراء به او کمک کند و یا نقاط ضعفش را با نقاط قوت خود بپوشاند.(۵۹)

نامزدهای ریاست جمهوری برای استفاده از اهرم کاندیدای معاون ریاست جمهور برای پیروزی در انتخابات و نیز موفقیت در اداره امور پس از پیروزی، از روشهای مختلفی استفاده می‌کنند. فرمانداران ایالات با توجه به اینکه تجربه‌ای در واشینگتن و کارهای کنگره ندارند، معاون خود را از بین سناتورهای بانفوذ کنگره برمی‌گزینند. برای مثال، از آنجا که کارتر آدم سرشناسی نبود و فرمانداری ایالت کم‌اهمیت جورجا را به عهده داشت، والترماندیل[1] را که یک سناتور سرشناس لیبرال بود کاندیدای معاون ریاست جمهوری کرد. برخی کاندیداهای محافظه‌کار معمولاً معاونان لیبرال و کاندیداهای لیبرال معاونان محافظه‌کار را به عنوان مکمل برنامه‌های انتخاباتی خود برمی‌گزینند. رانلد ریگن با توجه به گرایشهای افراطی‌اش،

1. Walter Mondale

جرج بوش را که یک سیاستمدار جاافتاده لیبرال بود، معاون خود کرد. در عوض بوش در جریان انتخابات ریاست جمهوری‌اش به یک ابتکار جالب دست زد. او برای پیروزی در انتخابات از یک طرف به یک کاندیدای محافظه‌کار نیاز داشت تا حمایت بخشهای محافظه‌کار حزب خود را جلب کند و از طرف دیگر بایستی کاندیدایی را برای این منظور انتخاب کند که چهره جوان‌تری به برنامه تبلیغاتی او بدهد. به همین منظور دن کویل[1]، سناتور ایالت ایندیانا، را که هم جوان و هم دست راستی بود به معاونت خود انتخاب کرد. معمولاً کاندیداهای ایالات شمال شرقی که عمدتاً لیبرال‌اند کاندیداهای ایالات جنوبی را که محافظه‌کارند معاون خود معرفی می‌کنند. کندی با انتخاب لیندن جانسن که یک سناتور باتجربه از ایالت تگزاس بود کوشید از یک طرف موازنه‌ای بین جوانی خود و جاافتادگی جانسن برقرار نماید و از طرف دیگر نظرات لیبرال خود را با محافظه‌کاری جانسن جبران کند. البته باید توجه داشت که این دو فرد به لحاظ ایدئولوژیک و شخصی در دو قطب متضاد بودند و هیچ کدام دیگری را قبول نداشتند. ائتلاف این دو تنها برای شکست نیکسن بود. به گفته جانسن او حاضر بود برای شکست نیکسن حتی با شیطان دست دوستی بدهد.(۶۰)

جرج دبلیو. بوش نیز برای پیروزی در انتخابات از شیوهٔ جالبی استفاده کرد. او به دلیل اینکه در عالم سیاست تازه‌وارد بود، از یک طرف سعی کرد از اعتبار نام پدرش استفاده کند و از طرف دیگر یک سیاستمدار باتجربه را که ضعفهای او را بپوشاند به عنوان معاون خود برگزید. بهترین کاندیدا در این زمینه دیک چِینی بود که توانسته بود در مقام رئیس ستاد کاخ سفید در زمان جرالد فورد، و وزیر دفاع جرج بوش خود را به عنوان یک شخصیت نیرومند محافظه‌کار در جامعه امریکا تثبیت کند.

جالب‌ترین و عجیب‌ترین انتخاب کاندیدای ریاست جمهوری در هر دو

---

1. Dan Quayle

دوره انتخاباتی کلینتون رخ داد که بیشتر به یک قمار شبیه بود. طبق قواعد موجود، با توجه به اینکه کلینتون جوان، از ایالت کوچک و جنوبی آرکانزاس و یک لیبرال بود. بایستی کسی را به عنوان معاون خود انتخاب کند که هم مسن‌تر باشد و هم محافظه‌کار و هم از ایالات پرجمعیت و شمالی. این امر بخشی دیگر از جامعه را که وی آن را نمایندگی نمی‌کرد به سویش جلب می‌کرد و در ضمن به علت انتخاب کاندیدایی از یک ایالت بزرگ (مثلاً نیویورک یا کالیفرنیا) می‌توانست آرای الکترال بیشتری کسب کند. اما کلینتون با قمار بزرگ خود ثابت کرد که استراتژیست قهاری است و جامعه خود را به خوبی می‌شناسد. انتخاب الگُر به علل زیر صورت گرفت:

نخست با توجه به نقش کسانی که بعد از جنگ جهانی دوم به دنیا آمدند، یعنی اشخاصی که دهۀ چهارم زندگی را طی می‌کردند، کلینتون در انتخابات ۱۹۹۲ کاندیدایی همسن و سال خودش را که نماینده این گروه سنی بود برای معاونت در نظر گرفت. از طرف دیگر، کلینتون کسی را به معاونت خود برگزید که همچون خودش به مسائل محیط زیست علاقه فراوان داشت، و با شرکتهای بزرگ سیگارسازی و سازندگان مشروبات الکلی و اسلحه‌فروشها در تضاد بود. کلینتون با این کار از یک طرف حمایت صاحبان بعضی از صنایع را از دست داد، اما در عوض مخالفان خشونت، خانواده‌های قربانیان مواد مخدر، و مشروبات الکلی را به سوی خود جلب کرد. با اینکه کلینتون و گُر سیاستها و نظرهای مشابهی داشتند و به نظر می‌رسید که این انتخاب هیچ‌گونه کمکی به پیروزی کلینتون نکند او به‌درستی دریافته بود که گُر می‌تواند بعضی از ضعفهای او را بپوشاند و در پیروزی انتخاباتی وی نقش قاطعی ایفا کند. عامل دیگر مسئله اخلاق و خانواده بود. با توجه به اینکه کلینتون سیاستمداری زن‌باره شناخته شده بود، الگُر را که در پاکدامنی و وفاداری به همسر و خانواده مشهور بود، انتخاب کرد تا این نقطه ضعف او را بپوشاند. به‌علاوه کلینتون به عنوان فرماندار ایالت کوچک آرکانزاس هیچ تجربه‌ای در اداره امور در واشینگتن نداشت. به همین جهت الگُر را که فرزند یک سناتور صاحب نام بود و خود نیز سناتوری باتجربه در زمینه سیاست خارجی بود، معاون خود معرفی کرد.

این انتخاب به کلینتون اجازه می‌داد که هم به راحتی با کنگره کنار بیاید و هم استراتژی دقیقی در زمینه سیاست خارجی تدوین کند. و بالاخره اینکه کلینتون که نه تنها در جنگ ویتنام شرکت نکرده بود، بلکه رهبری تظاهرات ضدجنگ را در دانشگاه آکسفورد در انگلستان به عهده داشت، الگُر را که خدمت نظامی را در ویتنام گذرانده بود، به معاونت برگزید تا مخالفان خود را خلع سلاح کند.

گاهی کاندیداهای معاونت ریاست جمهوری آمادگی پذیرفتن مقام معاونت ریاست جمهوری را ندارند یا رئیس جمهور آنها را شایسته جانشینی خود نمی‌داند. برای مثال، ترومن، آخرین معاون فرانکلین روزولت، نه از سابقه درخشان سیاسی برخوردار بود و نه روزولت به او اعتماد داشت. ترومن تحصیلات دانشگاهی نداشت و در تمامی مشاغل قبلی خود مانند فروشندگی، مزرعه‌داری، تأسیس شرکت فنی و مهندسی شکست خورده بود.(۶۱) به نظر می‌رسد که روزولت صرفاً برای اینکه محافظه‌کاران جنوبی را راضی کند ترومن را برای این مقام نامزد کرده بود. بی‌اعتمادی روزولت به ترومن موجب شده بود که وی را در جزئیات ساختن بمب اتمی قرار ندهد.(۶۲)

جانشین ریاست جمهوری

طبق قانون اساسی ایالات متحده، در صورت مرگ یا استعفا یا برکناری رئیس جمهور، معاون او تا پایان دوره ریاست جمهوری وی این مقام را به عهده خواهد داشت.

اما پرسشی که پیش می‌آید این است که چنانچه به هر علتی مانند استعفا، برکناری و غیره هم رئیس جمهور و هم معاون وی برکنار شوند چه پیش خواهد آمد؟ طبق متمم بیست و پنجم قانون اساسی ایالات متحده، که در سال ۱۹۶۷ به تصویب رسید، چنانچه این حالت پیش بیاید رئیس مجلس نمایندگان و پس از وی رئیس موقت مجلس نمایندگان مسئولیت ریاست جمهوری را به عهده خواهند

گرفت و چنانچه این دو نیز به علل غیرقابل پیش‌بینی از بین بروند یا توانایی پذیرفتن این مقام را نداشته باشند، وزرای کابینه به ترتیب اولویت زمان تأسیسشان (برای مثال وزیر امور خارجه، وزیر خزانه‌داری ... و نهایتاً وزیر امور جانبازان) این مقام را به عهده خواهند گرفت. این وضعیت در دورهٔ ریاست جمهوری نیکسن اتفاق افتاد که در آن پس از استعفای اسپیرواگنیو (معاون رئیس جمهور) به علت فساد اداری، جرالد فورد به جای وی منصوب شد. اما خود نیکسن نیز در سال ۱۹۷۴ به دلیل رسوایی واترگیت مجبور به استعفا شد و جرالد فورد به طور غیرمنتظره مقام ریاست جمهوری را به عهده گرفت. جرالد فورد نیز نلسون راکفلر فرمانده نیویورک را به معاونت خود برگزید. بدین ترتیب برای اولین بار در تاریخ امریکا رئیس جمهوری و معاون وی به دلیل فساد اداری مجبور به استعفا شدند، و رئیس جمهور جدید و معاون وی یعنی جرالد فورد و نلسون راکفلر بدون شرکت در انتخابات و به‌طور انتصابی به بالاترین مقامات حکومت امریکا رسیدند.[۶۳]

منابع

1. Morgenthau, Hans J., "Alone with Himself and History", in McDonald et al. (Eds.), *Readings in American Government*, New York, Thomas Y. and Crowley Company, 1968, pp. 419-424.

2. Greenberg, Edward and Benjamin Page, *The Struggle for Democracy*, New York, Longman, 1997, pp. 395-396.

3. McKeever, Robert and John Zvesper, "Presidential Power", in McKeever, Zvesper and Maidment (Eds.), *Politics USA*, London, Prentice Hall, 1999, pp. 292-293.

۴. ر. ک.: ریو ام. کریستنسن و رابرت او. مک‌ویلیامز، *صدای مردم*، مترجم: محمود عنایت، تهران، کتاب سرا، ۱۳۶۵.

5. Ferguson, Robert and Dean McHenry, *The American Federal Government*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1967, p. 310.

۶. در این مورد رجوع کنید به قانون اساسی ایالات متحده و متممهای آن در کتاب رابرت جی. مک‌کلاسکی، *دیوان‌عالی ایالات متحده امریکا*، ترجمه اسدالله مبشری، تهران، شرکت سهامی کتابهای جیبی، ۲۵۳۵، ص ۲۲۰-۲۴۴.

۷. نگاه کنید به متمم دوازدهم قانون اساسی ایالات متحده، مأخذ بالا، ص ۳۳۶-۳۳۷.

8. Ferguson and McHenry, *Ibid.*, pp. 309-312.

۹. رابرت جی. مک‌کلاسکی، مأخذ پیشین، ص ۲۲۹.

10. Dye, Thomas, *Politics in America,* Upper Saddle River, Prentice Hall, 1999, pp. 401-403.

11. *Ibid*,. 403-405.

12. Greenberg and Page, *Ibid.*, p.179.

13. Jones, Charles, "The Separated Presidency", in Anthony King (Ed.), *The New American Political System*, Washington D.C., AEI Press, 1990, pp. 18-22.

14. Dye, *Ibid.*, pp. 405-406.

15. Lincoln, Abraham, "The Emancipation Proclamation", *The Old South Leaflets*, Boston: The Old South Association, N. D.

16. Craft, Joseph, "The Hidden Change in Congress", in Walter Travis (Ed.), *Congress and President*, New York, Teachers College Press, 1967, p. 157.

17. Rienow, Robert, *American Government in Today's World*, Boston, D. C. Heath and Company 1959, p. 157.

18. Vile, M. J. C., *Politics in the USA*, London and New York, Routledge, 1999, p. 126.

19. Dye, *Ibid.*, pp. 407-408.

20. Ferguson and McHenry, *Ibid.*, pp. 220-221.

21. Nixon, Richard, "United States Foreign Policy for the 1970's: A New Strategy for Peace", in James McCormick (Ed.), *A Reader in American Foreign Policy*, Itasca, Peacock Publishers Inc., 1986, pp. 115-120.

22. Dye, Thomas and Harmon Ziegler, *The Irony of Democracy,* Brooks/Cole Publishing Company, 1990, pp. 70-80.

23. Sidlow, Edward and Beth Henschen, *America at Odds*, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1998, p. 371.

24. *Ibid.*, pp. 371-372.

25. Ferguson and McHenry, *Ibid.*, p. 322.

26. Destler, I. M., "The Constitution and Foreign Affairs", in James McCormick, *Ibid.*, pp. 234-236.

27. Sorauf, Frank, *Party Politics in America*, Boston, Little Brown, 1972.

28. McKeever and Zvesper, *Ibid.*, p. 298.

29. "American Constiution" in Ferguson and McHenry, *Ibid.*, p. A9.

30. "Truman", in McKeever and Zvesper, *Ibid.*, p. 293.

31. Dye, *Ibid.*, p. 395.

32. "Truman", in McKeever and Zvesper, *Ibid.*, p. 293.

33. Corwin, Edward and Louis Koening, *The Presidency of Today,* New York, New York University Press, 1926, pp. 100-104.

34. Dye and Ziegler, *Ibid.*, pp. 275-278.

35. James McGregor Burns, *Cabinet Government Fact and Fiction*, in Travis, *Ibid.*, pp. 75-80.

36. Carr, R. et al., *Essentials of American Democracy*, Hinsdale: Dryden Press, 1974, pp. 370-376.

37. Vile, *Ibid.*, p. 138.

38. McKeever, Robert, "The Federal Bureaucracy", in McKeever, Zvesper, and Maidment, *Ibid.*, p. 305.

39. Diclerico, R. *The American President*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1992, pp. 160-162.

40. *Ibid.*, p. 305.

41. Koening, Louis, *The Chief Executive, Fort Worth*, Harcourt Brace, 1996, p. 188.

42. Wildausky, Aaron, *Speaking Truth to Power*, Boston, Little Brown, 1979, p. 69.

43. Sidlow and Henschen, *Ibid.*, p. 372.

44. Vile, *Ibid.*, p. 141.

45. Pious, R., *The Presidency*, Boston: Allyn and Bacon, 1996, pp. 270-276.

46. Bennett, Anthony, *The American Presidentlios Cabinet: From Kennedy to Bush*, Basingstoke: McMillam, 1996, pp. 84-88.

47. McKeever and Zvesper, *Ibid.*, p. 291.

۴۸. داربی‌شر، یان، *تحولات سیاسی در ایالات متحده امریکا*، مترجم قاسم صفوی، تهران، سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۶۶، ص ۳۰-۳۱.

49. Turner, Stanfield and George Tibault, "Intelligence: The Right Rules", in McCormick, *Ibid.*, pp. 297-302.

50. Vile, *Ibid.*, pp. 144-145.

51. Dumbrell, J., *The Making of US Foreign Policy*, Manchester, Manchester University Press, 1990, pp. 153-155.

52. Vile, *Ibid.*, p. 129.

53. Ragsdale, L., *Presidential Politics*, Boston: Houghton Mifflin, 1993, pp. 14-18.

54. Polsby, Nelson, "Political Change and the Character of the Contemporary Congress", in King, *Ibid.*, pp. 38-41.

55. Sidlow and Henschen, *Ibid.*, p. 378.

56. *Ibid.*, p. 380.

57. Schlesinger, Arthur, "How LBJ was Chosen Vice-President", in McDonald et al., *Ibid.*, pp. 236-240.

58. "United States Constitution", in Ferguson and McHenry, *Op. cit.*

59. Ferguson and McHenry, *Ibid.*, pp. 210-214.

60. Schlesinger, *Ibid.*, pp. 238-243.

61. Sidlow and Henschen, *Ibid.*, pp. 378-380.

۶۲. رابرت د. شولزینگر، *دیپلماسی امریکا در قرن بیستم* (۱۹۹۷-۱۸۹۸)، ترجمه محمد رفیعی مهرآبادی، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۹، ص ۳۴۹.

63. Ceaser, James, "Political Parties, Declining, Stabilizing, or Resurging?", in King, *Ibid.*, pp. 96-98.

فصل هشتم

کنگره یا نهاد قانون‌گذاری

کنگره[1] ایالات متحده از دو مجلسِ نمایندگان و سنا تشکیل شده است. دو مجلسی بودن کنگره به چند دلیل است. نخست اینکه، در جریان شکل گرفتن نهادهای حکومتی در امریکا، مستعمره‌نشینان سعی کردند که از تجربه موفق انگلستان برای توسعه مردم‌سالاری نسخه‌برداری کنند. به همین جهت همه ایالات بجز جورجا و پنسیلوینیا دارای دو مجلس بودند. مجلس زیرین[2] معادل مجلس عوام انگلستان بود و در ایالات مختلف نامهای متفاوتی داشت و اعضای آن از طرف مردم انتخاب می‌شدند. مجلس زبرین[3] معادل مجلس لردان بود، و از طرف فرماندار تعیین می‌شد. قانون اساسی ۱۷۸۹ نیز با توجه به تجربه انگلستان و تجربه ناموفق کنفدراسیون که متکی به یک مجلس بود، کنگره‌ای دو مجلسی را پیش‌بینی کرد. دوم اینکه، در جریان تدوین قانون اساسی (همان‌طور که در فصل دوم آمد) نویسندگان قانون اساسی برای از میان بردن اختلاف نظر بین ایالات پیشنهاد کردند که قدرت سیاسی به نحوی بین ایالات تقسیم شود که ایالات کوچک و بزرگ هر دو احساس کنند که منافعشان حفظ می‌شود.(۱)

---

1. Congress 2. Lower House 3. Upper House

بر اساس این توافق بنا شد تمامی ایالات بدون توجه به جمعیت یا وسعت‌خاک، هر یک دارای دوکرسی در مجلس سنا باشند. از طرف دیگر، با توجه به اینکه جمعیت ایالات بزرگ بیشتر بود، می‌توانستند تعداد بیشتری نماینده در مجلس نمایندگان داشته باشند.

دلیل سوم اندیشه کنترل و موازنه است، که بر اساس آن نهادهای مختلف حکومت یکدیگر را کنترل می‌کنند. در کنگره نیز اعضای مجلس نمایندگان و سنا یکدیگر را کنترل می‌کنند، در نتیجه جلوی تمرکز قدرت در دست یک مجلس گرفته می‌شود.

کرسیهای تخصیص داده شده برای هر ایالت

قانون اساسی ایالات متحده تأکید دارد که کرسیهای مجلس نمایندگان به نسبت جمعیت هر ایالت بین آنها تقسیم شود، اما هر ایالت بدون توجه به جمعیتش دارای حداقل یک عضو مجلس نمایندگان خواهد بود.

قانون اساسی تعداد اعضای مجلس نمایندگان را مسکوت گذاشته و تصمیم‌گیری در این مورد را به کنگره واگذار کرده است. با افزایش تعداد ایالات و جمعیت ایالات متحده طبیعتاً اعضای مجلس نمایندگان بیشتر شدند تا سرانجام در ۱۹۱۱ کنگره لایحه‌ای را به تصویب رساند که بر اساس آن بنا شد، بدون توجه به افزایش جمعیت، تعداد اعضای مجلس نمایندگان در حد ۴۳۵ نماینده ثابت بماند. قانون اساسی ایالات متحده، مسئله تقسیم کرسیهای مجلس نمایندگان بین ایالات را متکی به آمار رسمی ده ساله جمعیت این کشور کرده است. به دلیل مهاجرتهای وسیعی که در ایالات متحده صورت می‌گیرد، بعضی از ایالات بخشی از جمعیتشان را از دست می‌دهند و به جمعیت ایالات دیگر افزوده می‌شود. با توجه به این تغییرات جمعیتی که میزان آن در آمار سالانه مشخص می‌شود، ۴۳۵ کرسی نمایندگان مجلس بین ایالات تقسیم می‌گردد. بین سالهای ۱۹۴۷

تا ۱۹۵۵ ایالاتی مانند کالیفرنیا، واشینگتن، تگزاس، فلوریدا و ویرجینیا تعداد بیشتری کرسی به دست آوردند.

اما برخی دیگر مانند ایلینوی، اوکلاهما و نیویورک تعدادی از کرسیهای خود را از دست دادند. ۴۵ سال بعد، یعنی در دهۀ ۱۹۹۰، تعداد این کرسیها برای ایالات کالیفرنیا، واشینگتن، تگزاس، فلوریدا و جورجا به ترتیب ۵۲، ۹، ۳۰، ۲۳ و ۱۱ بود. بدین ترتیب در حالی که کالیفرنیا، تگزاس، واشینگتن، فلوریدا و جورجا توانسته بودند کرسیهای بیشتری به‌دست بیاورند، ایالاتی مانند آیوا، کنتاکی، لوئیزیانا، اوهایو و نیویورک تعدادی از کرسیهای خود را از دست دادند.

تعیین نواحی جغرافیایی هر ایالت برای تعیین تعداد وکلای هر ناحیه در دست ایالات است. این مسئله به فرماندار هر ایالت و کنگره‌های ایالتی اجازه می‌دهد که با تغییر دادن حدود نواحی انتخاباتی، امکان پیروزی کاندیداهای حزب خود را بیشتر کنند. با توجه به اینکه میزان جمعیت در نواحی روستایی و شهری در مناطق جغرافیایی هم اندازه متفاوت است، این تقسیم‌بندی جغرافیایی به زیان شهرهای بزرگ تمام شده است. با توجه به شکایات متعدد ساکنان شهرهای بزرگ در این مورد، دیوان عالی کشور ایالات متحده در پرونده بیکر علیه کار[1] اعلام کرد که قانون اساسی ایالات متحده و متممهای آن، به خصوص متممهای ۱۳، ۱۵، ۱۷ و ۱۹، «صیانت مساوی»[2] در مقابل قانون را، یعنی حق هر فرد برای داشتن یک رأی، تضمین کرده‌اند. بنابراین نواحی انتخاباتی باید نواحی جمعیتی باشند، نه نواحی جغرافیایی.(۲)

با توجه به تغییر ساختار جمعیتی و جابه‌جایی جمعیت در ایالات، مسئله دیگری که پیش می‌آید، بازسازی نواحی انتخاباتی[3] است. بر این اساس با توجه به

---

3. redistricting

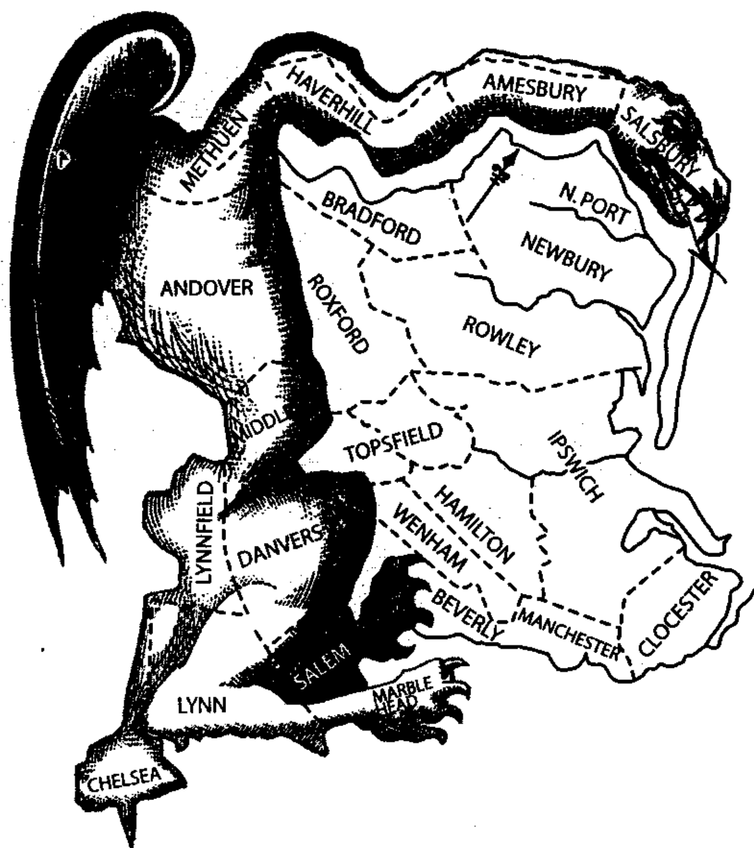
تغییرات فوق، پس از انتشار آمار ده ساله، کنگره ایالتی و وزارت دادگستری به ارزیابی مجدد از تخصیص کرسیهای کنگره برای آن ایالت می‌پردازند. در خصوص تعیین نواحی جغرافیایی از سال ۱۸۱۲ به بعد مسئله‌ای مورد توجه قرارگرفته که به جری مندرینگ[1] معروف است.

جری مندرینگ به معنای کش دادن مرزهای نواحی انتخاباتی است به نحوی که حزب حاکم بتواند نتیجه انتخابات را به نفع خود تغییر بدهد. این اصطلاح پس از آنکه البریج جری[2] (یکی از نویسندگان قانون اساسی ایالات متحده و فرماندار مساچوستس) در سال ۱۸۱۱ مرزهای نواحی انتخاباتی اطراف باستن را به نحوی تغییر داد که فدرالیستها نتوانند در انتخابات پیروز شوند و دموکراتها بتوانند اکثر آراء را به دست بیاورند بر سر زبانها افتاد. باید توجه داشت که مجالس ایالتی و فرماندار هر ایالت مسئول تعیین حدود نواحی انتخاباتی‌اند؛ در نتیجه حزب حاکم می‌تواند با توجیه‌های عامه‌پسند ناحیه انتخاباتی را به نفع خود کش و قوس بدهد. برای انتقاد از این موضوع، یکی ازکاریکاتوریستهای باستن در ۲۶ مارس ۱۸۱۲ با توجه به قامت کشیده البریج جری و ناحیه انتخاباتی اطراف باستن که وی طراحی کرده بود و شباهت زیادی به سوسمار (سالمندر[3]) داشت طرح سوسمارگونه ذیل راکشید و آن را جری مندر نامید.

با وجود انتقاداتی که نسبت به تغییر دلبخواهی نواحی انتخاباتی صورت می‌گیرد، احزاب حاکم ایالتی با داده‌های دقیق آماری و با استفاده از محاسبات پیچیده رایانه‌ای، نواحی انتخاباتی را به نحوی طراحی می‌کنند که امکان کنار زدن حزب رقیب و پیروزی حزب خود در انتخابات را بیشتر کنند.

---

1. Gerrymandering
2. Elbridge Gerry
3. Salamander



به نقل از کتاب *Politics in America*، اثر تامس دای.

تطورات تاریخی کنگره

قانون اساسی ایالات متحده، کنگره را تنها نهاد قانون‌گذاری در آن کشور می‌شناسد. این نهاد فدرال، بر قوه مجریه نظارت دارد و از طریق کنترل بودجه و حق تأیید صلاحیت مهم‌ترین مقامهای سیاسی (قضات فدرال، سفرا و مقاماتی همچون ریاست سیا و اف. بی. آی)، حق اعلان جنگ و غیره دارای قدرت بی‌نظیری است. با توجه به تجربه استعمار انگلیس، بنیان‌گذاران ایالات متحده نسبت به قوهٔ مجریه بسیار مشکوک بودند و می‌خواستند جلوی زیاده‌روی آن را بگیرند. بدین جهت

وجود یک قوه قانون‌گذاری قوی را به عنوان مهم‌ترین راه حل برای جلوگیری از قدرت‌طلبی قوه مجریه پیشنهاد کردند.

کنگره ابتدا در شهر نیویورک تشکیل جلسه می‌داد ولی سرانجام برای جلب رضایت ایالات جنوبی، محل آن به شهر واشینگتن منتقل شد. نخستین کنگره ایالات متحده در سال ۱۷۸۹ در شرایطی تشکیل شد که تنها ۱۱ ایالت قانون اساسی را امضا کرده بودند. به این دلیل، تنها ۸۱ نماینده در کنگره حضور یافتند[۳] (۲۲ سناتور و ۵۹ عضو مجلس نمایندگان). اما تعداد کل اعضای کنگره ایالات متحده در آن زمان مرکب بود از ۶۵ عضو مجلس نمایندگان و ۲۶ سناتور. همان طور که در آغاز این فصل اشاره شد، همه ایالات بدون توجه به جمعیت دارای دو عضو مجلس سنا هستند، اما تعداد اعضای مجلس نمایندگان بر اساس جمعیت هر ایالت است. بنابراین با افزایش جمعیت ایالات متحده فقط اعضای مجلس نمایندگان بیشتر می‌شود اما تعداد سناتورها ثابت می‌ماند. تعداد اعضای مجلس سنا تنها با پیوستن ایالات جدید به ایالات متحده افزایش می‌یابند. تعداد نمایندگان مجلس سنا از ۲۶ نفر در سال ۱۷۸۹ به ۱۰۰ نفر در سال ۱۹۵۸، و تعداد نمایندگان عضو مجلس نمایندگان نیز از ۶۵ نفر به ۴۵۳ نفر در سال ۱۹۱۱ رسید. در این سال کنگره به این نتیجه رسید که با وجود افزایش جمعیت نیازی به افزایش تعداد اعضای مجلس نمایندگان نخواهد بود؛ زیرا خطر آن می‌رفت که با افزایش اعضای مجلس نمایندگان، کنترل و به نتیجه رساندن مباحث در این مجلس مشکل شود. اوایل قرن بیستم، هر حوزه انتخابیه مرکب از ۲۰۰ هزار نفر بود، اما اکنون به حدود ۶۰۰ هزار نفر رسیده است.[۴]

نقش کنگره و فعالیت آن از اوایل قرن بیستم به نحو عجیبی گسترش یافته است. شایان ذکر است که در اولین دوره کنگره، ۱۴۴ لایحه تقدیم آن شد، اما اکنون تعداد لوایحی که در کنگره به شور گذاشته می‌شود بسیار بیشتر است. برای مثال، در کنگره صد و چهاردهم تعداد لوایح به ۱۴ هزار رسید. اما با کنترل کنگره به دست

نمایندگان جمهوریخواه از سال ۱۹۹۴ به بعد، که منجر به کاهش شدید ($\frac{1}{3}$) کارکنان کنگره شد، تعداد لوایح ارائه شده به کنگره هم کمتر شده است. با افزایش فعالیتهای کنگره، ساعات حضور اعضای کنگره هم بیشتر شده و از ۸۰۰ ساعت کاری به ۱۶۰۰ ساعت رسیده است.(۵)

پیشینه طبقاتی و اجتماعی اعضای کنگره

اعضای کنگره همواره از میان نخبگان جامعه برگزیده شده‌اند. ثروتمندان و زمینداران عمده نه تنها رهبری انقلاب و تدوین قانون اساسی ایالات متحده را به عهده گرفتند، بلکه با عضویت در کنگره قوانین را به نحوی نوشتند که منافعشان را تضمین کند.(۶) اکثر اعضای کنگره تحصیلکرده، ثروتمند، مرد، سفیدپوست، پروتستان و آنگلوساکسون بودند. جبر زمانه بعضی از این شرایط را عوض کرده و برای مثال، سیاهپوستان از ۱۸۷۰ به بعد و زنان از ۱۹۲۰ به بعد حق عضویت در کنگره را به‌دست آورده‌اند. ثروتمندان نیز اگرچه در بین اعضای کنگره دیده نمی‌شوند، با کمکهای مالی خود بخش عمده مخارج انتخاباتی آنها را تأمین می‌کنند. ساختار اجتماعی و طبقاتی نمایندگان کنگره به قرار زیر است:

ساختار طبقاتی

اگرچه نمی‌توان ثروتمندترین مردان جامعه امریکا را در بین نمایندگان کنگره دید، اما کسانی که امکانات اجتماعی فراوانی دارند در بین اعضای کنگره کم نیستند. برای مثال، با اینکه بیل گیتس[1] (مدیر اجرایی شرکت مایکروسافت)، تد ترنر[2] (بنیانگذار شبکه‌های متعدد رسانه‌ای از جمله CNN)، روپرت مرداک[3] (غول رسانه‌ای) و دانلد ترامپ[4] (بزرگ‌ترین مقاطعه‌کاری ساختمانی بین‌المللی و

1. Bill Gates 2. Ted Turner 3. Rupert Murdock

4. Donald Trump

آقای پول) از اعضای کنگره نیستند، اما صاحبان مکنت کم اهمیت‌تری مانند جان کری[۱] و ادوارد کندی[۲] (سناتورهای ایالت مساچوستس) در قوه مقننه ایالات متحده مشارکت دارند. عمده نمایندگان کنگره را حقوقدانان، رؤسای شرکتهای خدماتی، مانند بانکها و مؤسسات مقاطعه‌کاران ساختمانی، تشکیل می‌دهند.(۷) چرا که این اشخاص برای عضویت در کنگره از لحاظ حرفه‌ای برنامه کار انعطاف‌پذیری در مقایسه با سایر حرفه‌ها دارند و از طرف دیگر دارای مشاغل «معتبری»اند که نظر مردم را بیشتر جلب می‌کند. تاریخ نشان می‌دهد که اکثر اعضای کنگره را حقوقدانان تشکیل داده‌اند. ۴۸٪ امضاکنندگان بیانیه استقلال را حقوقدانان تشکیل می‌دادند.(۸) علت اقبال مردم به وکلا در انتخابات کنگره به چند عامل وابسته است: نخست اینکه وکلا به طور روزمره با قانون، اجرای قانون، و کارگزاران قانون سر و کار دارند. بنابراین ورود آنها به کنگره مکمل کاری است که برای آن تربیت شده‌اند. دوم، نوع کار وکلا به آنها اجازه می‌دهد که عضویت در مجالس قانونگذاری را بپذیرند، زیرا هم وقت انعطاف‌پذیرتری (مثلاً نسبت به مدیران شرکتهای بزرگ، پزشکان و مهندسان) دارند و هم اینکه عضویت در کنگره به صورت یک اهرم تبلیغاتی حرفه‌ای برای آنها عمل می‌کند. سوم، نوع کار وکلا، که دفاع از حقوق موکلین است، در کنگره به صورت دفاع از حقوق تمامی افراد جامعه در می‌آید. نهایتاً در جامعه قانون‌مدار ایالات متحده که نیاز به خدمات وکلا را الزام‌آور می‌کند، عضویت این گروه در کنگره تنها می‌تواند به معنای ایجاد قوانین باشد ـ کاری که متخصصین علم حقوق به خوبی با آن آشنایند.

---

۱. John Kerry؛ همسر تریسا هاینز کری (Teresa Heinz Kerry) وارث امپراتوری مواد غذایی هاینز است. جان کری کاندیدای ریاست جمهوری از طرف حزب دموکرات امریکا در انتخابات سال ۲۰۰۴ بود، ولی از جرج دبلیو. بوش شکست خورد.

۲. Edward Kennedy؛ آخرین بازمانده برادران کندی، دیگر سناتور ایالت مساچوستس است.

تحصیلات

اعضای کنگره از میان تحصیلکرده‌ترین اقشار جامعه انتخاب می‌شوند. با توجه به اینکه رابطه مستقیمی بین تحصیلات و درآمد وجود دارد، تحصیلکرده‌ها عمدتاً به طبقات میانه و بالا تعلق دارند. البته در بین رشته‌های تحصیلی، فارغ‌التحصیلان حقوق در بالاترین مرتبه قرار دارند و بیش از ۵۰٪ اعضای کنگره را به طور سنتی این گروه تشکیل می‌دهند. با توجه به اینکه افراد صاحب مکنت تا حدود ۴۰ سال پیش عمدتاً سفیدپوست و پروتستان بوده‌اند، می‌توان نتیجه‌گیری کرد که سفیدپوستان پروتستان صاحب مکنت به دلیل توانایی مالی امکان بیشتری برای تحصیلات عالیه و در نتیجه عضویت در کنگره داشته‌اند.(۹) با این همه، بعد از دهه ۱۹۶۰، رنگین‌پوستان، زنان و اقلیتهای مذهبی هم توانستند از تحصیلات بالاتری برخوردار شوند و هم امکان عضویت در کنگره را یافتند که به اجمال به دو مورد از آنها می‌پردازیم.

نژاد

با آنکه جنگ داخلی امریکا(۱۸۶۱-۱۸۶۵) و متممهای ۱۳ و ۱۴ و ۱۵ قانون اساسی حقوق مساوی سیاهپوستان و سفیدپوستان را به رسمیت شناخته بود، اما وضعیت سیاهپوستان چندان بهبود نیافت.(۱۰) این مسئله موجب تنشهای نژادی در ایالات متحده شد که اوج آن را می‌توان در جنبش آزادیهای مدنی در دهه ۱۹۶۰ دید. این عامل باعث باز شدن درهای کنگره به روی سیاهان شد. در سال ۱۹۸۱ تعداد اعضای سیاهپوست مجلس نمایندگان ۱۷ نفر بود که به تدریج بیشتر شد و در سال ۱۹۹۰ به ۲۳ نفر رسید. نخستین سناتور سیاهپوست ایالات متحده، ادوارد بروک[1] بود که در سال ۱۹۶۶ برای نخستین‌بار از طرف مردم مساچوستس به

---

1. Edward Brooke

سناتوری آن ایالت انتخاب شد. از آن سال به بعد سیاهان همواره توانسته‌اند یک سناتور در کنگره داشته باشند.[۱۱]

دلیل موفقیت سیاهپوستان برای عضویت در مجلس نمایندگان این است که در این مجلس، نمایندگان از نواحی انتخاباتی خاصی در هر ایالت انتخاب می‌شوند. با توجه به تمرکز رنگین‌پوستان در نواحی خاص شهرهای بزرگ، که عمدتاً فقیرنشین‌اند، پیروزی آنها در انتخابات بستگی به ساختار خاص شهرهای امریکایی و ساختار انتخاباتی ایالات متحده دارد.

به همین جهت، شهرهایی مانند نیویورک، لاس آنجلس، شیکاگو، بالتیمور و فیلادلفیا، که دارای نواحی سیاهپوست‌نشین‌اند توانسته‌اند تعدادی سیاهپوست را به مجلس بفرستند. نتیجهٔ انتخابات کنگره ایالات متحده روند رو به افزایش تعداد نمایندگان سیاهپوست در مجلس نمایندگان را نشان می‌دهد. تعداد نمایندگان سیاه‌پوست که در سال ۱۹۷۳ در مجلس نمایندگان ۱۵ نفر بود، در سال ۱۹۸۳ به ۲۰ نفر و در سال ۱۹۹۷ به ۳۷ نفر رسید.[۱۲]

زنان

جنبش زنان از دهه ۱۸۴۰ به بعد منجر به اعطای حق رأی به زنان در برخی از ایالات شد. در سال ۱۹۲۰ زنان به‌طور رسمی حق انتخاب کردن و انتخاب شدن را به دست آوردند. به تدریج تعداد نمایندگان زن در کنگره بیشتر شد. در سال ۱۹۷۳ زنان در مجلس نمایندگان ۱۶ عضو داشتند. اما کسی از بین آنان به عضویت مجلس سنا در نیامد. تعداد نمایندگان زن به تدریج بیشتر شد و به ۱۷ نفر در سال ۱۹۸۱ و به ۲۵ نفر در سال ۱۹۸۹ رسید. تعداد سناتورهای زن بین سالهای ۱۹۸۱ تا ۱۹۹۱ تنها دو نفر بود اما این تعداد به شش نفر در سال ۱۹۹۳ و نُه نفر در سال ۱۹۹۷ افزایش یافت.[۱۳] تعداد زنان عضو کنگره در سالهای بعد بیشتر شد و در سال ۲۰۰۰ به ۵۶ نفر در دو مجلس رسید.

عواملی که در تصویب قوانین نقش مهمی ایفا می‌کنند

کنگره عالی‌ترین نهاد قانونگذاری در ایالات متحده است و بدین جهت اهمیت ویژه‌ای در ساختار حکومت امریکا دارد. اعضای کنگره هنگام قانونگذاری باید به چند مسئله توجه کنند: نخست اینکه قوانینی که تصویب می‌کنند مخالف قانون اساسی ایالات متحده نباشد. دوم، قوانین باید به نحوی طرح شود که منافع هر ۵۰ ایالت تا حد امکان حفظ شود. برای مثال، قوانین سخت و شدید علیه مهاجرین به رغم اینکه ممکن است بازارکار را در دست خود امریکاییها نگه دارد، به منافع مزرعه‌داران در ایالاتی مانند تگزاس و کالیفرنیا و نیومکزیکو، که به کار ارزان مهاجرین مکزیکی متکی‌اند، لطمه می‌زند. بنابراین قوانین مربوط به مهاجرت معمولاً پس از مشورتهای فراوان با نمایندگان یا ایالاتی که به نیروی کار کشاورزی ارزان متکی‌اند، به تصویب می‌رسد. سوم، نمایندگان با توجه به ایالات محل انتخاب خود، دارای منافع خاصی‌اند. به همین جهت در زمان تصویب قوانین جدید باید بسیار مراقب حفظ منافع مردم ایالتشان باشند. برای مثال، اعضای کنگره در ایالاتی مانند کارولاینای جنوبی و کنتاکی، که اقتصاد آنها بسیار متکی به کشت تنباکو است، حتی اگر خود مخالف سیگار باشند، باید از تصویب قوانینی که منافع شرکتهای تنباکوسازی را به مخاطره می‌اندازد، جلوگیری کنند. برای مثال اَل گُر سناتور ایالت جنوبی تنسی در دوران مبارزات انتخاباتی مربوط به کنگره همواره از منافع مزرعه‌داران تنباکو حمایت می‌کرد. با این همه، پس از انتخاب به مقام معاونت ریاست جمهوری، از آنجا که متکی به آرای ایالت تنسی نبود، موضعی شدیداً مخالف شرکتهای تولیدکننده تنباکو گرفت و مانند یک طرفدار محیط زیست سعی کرد حیطهٔ عمل آنها را محدود کند. همین مسئله باعث شد که در انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۰۰ ایالات تنسی با ۱۱ رأی الکترال به جرج دبلیو. بوش رأی دهد. چنانچه الگُر می‌توانست آرای الکترال ایالت مربوط به خود را به‌دست بیاورد، در انتخابات پیروز می‌شد.

چهارم، اعضای کنگره هنگام قانون‌گذاری تلاش می‌کنند منافع گروههایی را که از آنها حمایت می‌کنند، تأمین کنند.

اختیارات کنگره

قانون اساسی امریکا زمانی نوشته شد که اعتمادی به قوهٔ مجریه وجود نداشت، در نتیجه به کنگره اختیارات فراوانی داد از جمله: ضرب سکه و چاپ اسکناس، گرفتن وام، وضع مالیات، تنظیم مقررات در زمینه تجارت بین ایالات و بین‌الملل، تأسیس ادارات پست و دادگاههای فدرال، تأسیس ارتش و نیروی دریایی، اعلان جنگ، پیشنهاد اضافه کردن متممهای لازم به قانون اساسی، و پذیرفتن ایالات جدید.[۱۴]

البته بعضی اختیارات فقط مختص یکی از دو مجلس است که به آنها اشاره می‌کنیم.

مجلس نمایندگان به تنهایی پیشنهاد حق وضع مالیات و اعلام جرم علیه رئیس جمهور را دارد. از طرف دیگر در صورت اعلام جرم علیه رئیس جمهور، سنا به مثابه دادگاه عمل می‌کند. تأیید انتصابات مهم، مانند سفرا، قضات فدرال، یا سرپرستی نهادهای امنیتی (برای مثال اف. بی. آی. و سیا) از اختیارات سناست.[۱۵]

علاوه بر اینها، کنگره دارای اختیارات ضمنی است که بر اساس آن می‌تواند قوانین لازم برای اداره ایالات متحده را به تصویب برساند.

قدرت کنترل منابع مالی

با توجه به اینکه تمامی فعالیتهای دولتها نیاز به منابع مالی دارد، کنترل این منابع از طریق کنگره به آن قدرت بی‌نظیری می‌دهد. باید یادآوری کرد آنچه باعث انقلاب امریکا شد سیاست یک‌جانبه دولت انگلستان برای وضع مالیات در مستعمرات

بود. مستعمره‌نشینان در آن زمان معتقد بودند که تنها مجالس محلی حق وضع مالیات را دارند. کنگره ایالات متحده از زمان تصویب قانون اساسی فدرال بر حق کنترل منابع مالی تکیه کرده است. با توجه به اینکه ایالات متحده برای اداره کشور نیازمند پول است و کنگره تنها نهادی است که کنترل مالی دولت را در اختیار دارد، نفوذ کنگره مشخص می‌شود. بند ۸ اصل اول قانون اساسی ایالات متحده تأکید دارد که فقط کنگره حق وضع و جمع‌آوری مالیات و تعرفه‌های گمرکی را دارد (بند ۹ اصل اول قانون اساسی). به‌علاوه، قانون اساسی حق برداشت از خزانه را برای تأمین مخارج دولت تنها به کنگره می‌دهد. این وضعیت قوه مجریه را وادار می‌کند که برای تأمین هزینه‌های داخلی و خارجی به کنگره متکی باشد و بدین ترتیب جلوی آن دسته از برنامه‌های رئیس جمهور که کنگره با آن موافق نباشد با توسل به اهرمهای مالی بسته می‌شود. برای مثال برنامه‌های رفاهی فرانکلین روزولت در دوره اول ریاست جمهوری‌اش (۱۹۳۲-۱۹۳۶) به علت مخالفت کنگره نتوانست فعلیت یابد. در زمان ریگن نیز با توجه به اینکه کنگره اجازه نمی‌داد ایالت متحده به ضد انقلابیون نیکاراگوئه[1] کمک کند، سیا سعی کرد مخارج این کار را از راه غیرقانونی (مثلاً فروش مواد مخدر در خیابانهای لاس آنجلس و نیویورک) تأمین کند.

انتخابات کنگره

بر اساس قانون اساسی ایالات متحده، انتخابات کنگره هر دو سال یکبار برای تعیین تمامی ۴۳۵ کرسی مجلس نمایندگان و $\frac{1}{3}$ کرسیهای سنا انجام می‌شود. شرایط انتخاب‌شوندگان کنگره چندان دشوار نیست. برای انتخاب شدن در مجلس نمایندگان و کنگره، فرد باید به ترتیب حداقل ۷ سال و ۹ سال تبعه ایالات متحده

1. Contras

بوده باشد. به علاوه، کاندیداهای هر دو مجلس باید از ساکنان قانونی ایالات متحده باشند. حداقل سن برای نامزدی عضویت در مجلس نمایندگان ۲۵ سال و در مجلس سنا ۳۰ سال است.[(۱۶)]

کاندیداهای کنگره را عمدتاً صاحبان سرمایه، کارمندان دولت، و وکلا تشکیل می‌دهند. بیشتر اعضای کنگره را اشخاصی تشکیل می‌دهند که از اوایل جوانی قصد وارد شدن به دنیای سیاست را دارند. این افراد معمولاً در انتخابات کنگره به همکاری فعال با نامزدهای انتخابات می‌پردازند و مشاغلی در دفاتر اعضای کنگره به عهده می‌گیرند تا خود را برای عضویت در کنگره آماده کنند. برای مثال، فارغ‌التحصیلان رشته حقوق که بخواهند خود را برای عضویت در کنگره آماده کنند، به جای کار در دفتر وکالت، به عنوان مشاوران و دستیاران اعضای کنگره فعالیت می‌کنند، یا وارد مشاغل دولتی می‌شوند تا زمینه فعالیتهای انتخاباتی آینده خود را پایه‌ریزی کنند. صاحبان مشاغل آزاد هم از طریق کمکهای مالی و شرکت فعال در جلب آراء برای اعضای کنگره و نیز جمع‌آوری کمکهای مالی برای کاندیداها به فعالیت می‌پردازند.[(۱۷)]

رابطه احزاب و کنگره

داوطلبان عضویت در کنگره، به جای تکیه بر حزب و امکانات آن، از حزب به عنوان سکوی پرش استفاده می‌کنند و حزب را به دنبال خود می‌کشند. شایان ذکر است که احزاب امریکایی برخلاف احزاب اروپایی متمرکز نیستند و ایدئولوژی و برنامه مدونی ندارند. به همین جهت نفوذی در معرفی کاندیداها ندارند و عمدتاً دنباله‌رو نامزدها هستند.[(۱۸)] کسانی که می‌خواهند پا در جاده سیاست بگذارند از طریق شرکت در روند انتخابات تجربه کسب می‌کنند و سپس از درون حزب به جمع‌آوری نیرو می‌پردازند و برای موفقیت در انتخابات بعدی برنامه‌ریزی می‌کنند. بدین ترتیب در سرتاسر ایالات متحده تعداد زیادی کاندیدا برای به دست آوردن نمایندگی ۴۳۵ ناحیه انتخاباتی در ۵۰ ایالت و فروش خدمات

سیاسی خود به مردم به مبارزه می‌پردازند. این کاندیداها باید قسمت اعظم مخارج خود را تأمین کنند و مشاوران خود را به نحوی سامان دهند که پیروزی آنها را در انتخابات تضمین کنند.

اما مسئله مهم در انتخابات ایالات متحده این است که اعضای کنگره تقریباً می‌توانند مطمئن باشند که در انتخابات بعدی هم پیروز خواهند شد. به همین جهت کاندیداهای جدید معمولاً بایستی منتظر بمانند تا یکی از اعضای کنگره استعفا دهد یا مجبور به کناره‌گیری شود، یا فوت کند. آمارهای موجود نشان می‌دهد که ۹۰٪ اعضای مجلس نمایندگان و ۸۰٪ اعضای مجلس سنا می‌توانند اطمینان داشته باشند که در دور بعدی انتخابات پیروز خواهند شد.(۱۹)

با توجه به این مسئله، کسانی که خواهان عضویت در کنگره‌اند باید چشم به راه کرسیهای خالی کنگره باشند. معمولاً هر دو سال حدود ۱۰٪ کرسیهای مجلس نمایندگان خالی می‌شود. به همین جهت جویندگان کرسیهای کنگره باید روی این کرسیها حساب کنند و خود را درگیر رقابت انتخاباتی با کاندیداهای جاافتاده نکنند. دلیل شانس موفقیت بیشتر اعضای کنگره در برابر رقبای تازه‌کار خود این است که گروه اول را مردم می‌شناسند و با کارهایشان آشنایند. عامل دیگر، محافظه‌کاری امریکایی است که از تغییر در عرصه سیاست گریزان‌اند و وضع موجود را به تغییرات وسیع ترجیح می‌دهند.(۲۰) برای مثال، در انتخابات ۱۹۸۴ مجلس نمایندگان از ۴۰۹ عضو مجلس که مجدداً خود را برای انتخابات آماده کرده بودند، ۳۹۰ نفر پیروز شدند. در انتخابات سال ۱۹۹۲ نیز ۳۶۸ عضو مجلس نمایندگان که خود را مجدداً کاندیدا کرده بودند، در انتخابات پیروز شدند.(۲۱)

با توجه به اینکه ایالات متحده نظام ریاستی دارد، انتخابات کنگره و ریاست جمهوری جدا از هم و بدون ارتباط با یکدیگر صورت می‌گیرد. یعنی ممکن است یک حزب در کنگره اکثریت داشته باشد و حزب دیگر کنترل قوه مجریه را در دست داشته باشد. اگرچه این وضعیت رئیس جمهور را با مشکل عمده‌ای برای

پیش بردن برنامه‌هایش روبه‌رو می‌کند، برخلاف نظامهای پارلمانی، او را از حکومت ساقط نمی‌کند.

انتخابات سال ۱۹۹۴ بارزترین نمونه این وضعیت است. در انتخابات این سال جمهوریخواهان به رهبری نوت گینگریچ[1] (عضو مجلس نمایندگان از ایالات جورجا) توانست فنّ بدل پیمان جدید[2] روزولت را بزند و با [ضدّ] انقلاب[3] خود توانست بعد از ۵۰ سال حاکمیت دموکراتها بر کنگره اکثریت هر دو مجلس را در اختیار حزب جمهوریخواه قرار دهد. طرح گینگریچ برخلاف پیمان جدید روزولت که به افزایش نقش دولت در حیات اقتصادی و اجتماعی امریکاییها انجامید، بر ایجاد بودجه‌ای متعادل، کم کردن نقش دولت فدرال در ایالات، کم کردن مالیات و بازسازی برنامه تأمین اجتماعی به ضرر فقرا تأکید داشت.(۲۲) علت پیروزی برنامه گینگریچ، تبلیغات وسیع نیروهای محافظه‌کار علیه برنامه‌های اصلاحی کلینتون از جمله برنامه بیمه عمومی و ضعف مدیریتی وی بود. در این انتخابات، امریکاییها اعضای صاحب‌نام حزب دموکرات از جمله تام فالی[4] رئیس مجلس نمایندگان، و تعدادی از فرمانداران صاحب نام حزب دموکرات، از جمله ماریو کومو[5] فرماندار نیویورک را خانه‌نشین کردند.(۲۳)

در این انتخابات دموکراتها ۵۳ کرسی را در مجلس نمایندگان از دست دادند

---

1. Neut Gingrich

۲. New Deal که در سال ۱۹۳۲ توسط فرانکلین روزولت به کنگره پیشنهاد شد، زمینه ایجاد دولت رفاهی در ایالات متحده را فراهم کرد. بعضی از پژوهشگران از پیمان جدید به عنوان انقلاب روزولت (Roosevelt Revolution) یاد می‌کنند.

۳. در سال ۱۹۹۴ نوت گینگریچ با بسیج حزب جمهوریخواه علیه برنامه پیمان جدید روزولت با عنوان قرارداد با امریکا (Contract with America) توانست باعث شکست دموکراتها در انتخابات کنگره شود محافظه‌کاران در امریکا از برنامه گینگریچ به عنوان انقلاب گینگریچ «یعنی ناقوس مرگ دولت رفاهی» یاد می‌کنند، ولی ما معتقدیم قرارداد با امریکا بیشتر برازنده نام ضد انقلاب است تا انقلاب.

4. Tom Folley 5. Mario Cuomo

و پس از ۵ دهه کنترل کنگره مجبور شدند میدان را به حریف واگذارند.

شکست تام فالی از آنجا اهمیت دارد که او پس از ۲۰ سال عضویت در کنگره و اعتباری که به عنوان رئیس مجلس نمایندگان کسب کرده بود نتوانست موکلانش را راضی کند که به او رأی بدهند. در حقیقت، تام فالی تنها رئیس مجلسی بود که در ۱۰۰ سال گذشته در انتخابات کنگره از حریف خود شکست خورد.(۲۴)

تقسیم کار در کنگره

کنگره ایالات متحده با ساختار دو مجلسی خود نقش مهمی در ساختار حکومت در این کشور دارد. ساختار قدرت در کنگره مبیّن نفوذی است که هر یک از دو حزب اصلی در جامعه دارد. با توجه به اینکه هر دو حزب دموکرات و جمهوریخواه با معرفی کاندیداهای مناسب، اعلان برنامه‌های مورد قبول مردم و نشان دادن کارایی خود می‌کوشند تا اکثریت کرسیهای مجلس را در اختیار گیرند، واگذاری مقامهای مهم داخل کنگره به اعضای حزب اکثریت تعجب‌آور نخواهد بود.

با اینکه کاندیداهای دو حزب جمهوریخواه و دموکرات در دوران انتخابات کمتر به احزابشان متکی‌اند و بیشتر برنامه‌های خود را شخصاً پیش می‌برند و سازمانهای خاص خود را برای پیروزی ایجاد می‌کنند، پس از پیروزی در چهارچوب اهداف و برنامه‌های حزب خود عمل می‌کنند. اگرچه این دو حزب جلسات تشکیلاتی، کنگره و نظم و نظام حزبی (مانند اروپا) ندارند، اما در درون کنگره است که تعلق به حزب معنا می‌یابد.(۲۵) این مسئله از این جهت اهمیت می‌یابد که حزب اکثریت در هر یک از مجالس، از طریق کنترل مباحث کنگره، انتخاب هیئت رئیسه و رؤسای کمیته‌ها، کنترل آن مجلس را به دست دارد. با توجه به اینکه در ایالات متحده مردم به طور مجزا اعضای مجلس نمایندگان و سنا را انتخاب می‌کنند ممکن است یک حزب کنترل مجلس اول و حزب دیگر زمام مجلس دیگر را در دست داشته باشد. برای مثال، در دوره اول ریاست جمهوری ویلسون، یعنی ۱۹۰۹ تا ۱۹۱۲ جمهوریخواهان کنترل هر دو مجلس را ...

داشتند. اما دو سال بعد دموکراتها و جمهوریخواهان به ترتیب اکثریت را در مجلس نمایندگان و سنا به عهده گرفتند. این مسئله دقیقاً به همین شکل در دو سال آخر ریاست جمهوری هربرت هوور یعنی سالهای ۱۹۳۱ تا ۱۹۳۳ اتفاق افتاد. در دوره ریگن بین سالهای ۱۹۸۱ تا ۱۹۸۸ جمهوریخواهان توانستند کنترل سنا را از دست دموکراتها خارج کنند. اما دو سال بعد باز دموکراتها اکثریت را در هر دو مجلس به دست آوردند. در حال حاضر نیز دموکراتها با ۵۱ عضو در مجلس سنا اکثریت دارند، اما اکثر کرسیهای مجلس نمایندگان در اختیار حزب جمهوریخواه است. بلافاصله پس از شروع کار کنگره، در هر دو مجلس تقسیم کار شروع می‌شود که به شرح وظایف هرکدام از آنها خواهیم پرداخت.

ریاست مجلس

ریاست مجلس مقام بسیار مهمی است و همواره سابقه‌دارترین و بانفوذترین عضو حزب اکثریت مجلس عهده‌دار این مقام می‌شود.(۲۶) بر اساس متمم بیست و پنجم قانون اساسی ایالات متحده، چنانچه رئیس‌جمهور و معاون او از اداره امور ناتوان باشند، رئیس مجلس نمایندگان تا انتخاب رئیس‌جمهوری جدید این مقام را عهده‌دار خواهد شد. رئیس مجلس اختیارات فراوانی دارد که مهم‌ترین آنها عبارت است از اجازه صحبت دادن به نمایندگان و برقراری نظم در جلسه مجلس. به علاوه، او تصمیم می‌گیرد که هر یک از لوایح باید به چه کمیته‌ای فرستاده شوند. انتخاب اعضای کمیته قوانین و راهها[1]، و تأمین خدمات رفاهی اعضای مجلس نمایندگان نیز از اختیارات رئیس مجلس است. با توجه به اینکه رئیس مجلس از حزب اکثریت است می‌تواند به دلخواه بهترین امکانات را در اختیار اعضای حزبش قرار دهد و حزب رقیب را محروم کند. اما معمولاً رؤسای مجلس از اختیارات خود سوء استفاده نمی‌کنند و امکانات را عادلانه بین افراد تقسیم می‌کنند.(۲۷)

---

1. Rules and Means Committee

مسئله بسیار مهم در مورد رئیس مجلس اختیار او در رأی دادن یا ندادن به لوایح است. در اینجاست که او می‌تواند نقش تعیین کننده‌ای در سرنوشت لوایح ایفا کند. یعنی در صورتی که آراء مساوی باشد، رأی او می‌تواند موازنه را به هم بزند، یا اگر اختلاف آراء فقط یک عدد باشد او می‌تواند با دادن رأی به جناحی که در اقلیت است آراء را مساوی کند و جلو تصویب یک لایحه را بگیرد. چنانچه رئیس مجلس تصمیم به رأی دادن بگیرد باید مقام خود را به طور موقت به فرد دیگری از حزبش که رئیس موقت[1] خوانده می‌شود بسپارد.

رؤسای مجلس نمایندگان تا سال ۱۹۱۰ بسیار قدرتمند بودند، اما پس از آن با شورش نمایندگان علیه جو کانن[2] رئیس وقت این نهاد قانونگذاری، زوال قدرتشان شروع شد و از حق تعیین رؤسای کمیته‌ها محروم شدند.(۲۸) ولی از دهه ۱۹۷۰ رؤسای مجلس دوباره به‌تدریج قدرت و نفوذ خود را گسترش دادند. این امر به خصوص با ظهور افراد مقتدری مانند تیپ اونیل[3] و جیمز فولی[4] بیشتر شد. قدرت رئیس مجلس در زمان ریاست نوت گینگریچ که توانسته بود زمینه شکست دموکراتها در کنگره را با طرح «قرارداد با امریکا» بگیرد بیشتر شد. به گفته برخی صاحب‌نظران، حیطهٔ نفوذ گینگریچ در حوزه سیاست از کلینتون هم بیشتر شده بود. اما دخالت روزافزون او در امور کشور باعث روی گردانی بسیاری از مردم از او شد.(۲۹)

پس از رئیس مجلس، رئیس فراکسیون اکثریت[5] از اهمیت زیادی برخوردار است. توجه به این مسئله ضروری است که رئیس مجلس عضو حزب اکثریت و در حقیقت رهبر حزب اکثریت در مجلس نمایندگان است، اما به علت نقش بی‌طرفانه‌ای که باید بین دو حزب بازی کند و نماینده تمامی اعضای مجلس باشد، نقش رهبر حزب اکثریت درمجلس نمایندگان اهمیت فراوانی می‌یابد. رهبر اکثریت،

---

1. speaker protempore
2. Joe Connon
3. Tip O'Neil
4. James Foley
5. Majority Leader

که تشکیلات حزب اکثریت او را بر می‌گزینند، سخنگوی حزب در داخل مجلس نمایندگان و مسئول حفظ وحدت بین اعضای حزب خود است. به همین منظور نطقهای او در مجلس بیانگر نظریات حزب و جهت‌گیریهای آن است. رهبر اکثریت به طور غیررسمی معاون رئیس مجلس است. در حال حاضر دیک آرمی[1]، نماینده ایالت تگزاس، رئیس اکثریت مجلس است. در مقابل رهبر اکثریت، رهبر اقلیت قرار دارد. هر چند رهبر اقلیت، به دلیل در اقل بودن حزبش، نمی‌تواند نقش عمده‌ای در فعالیتهای مجلس نمایندگان داشته باشد، اما همان وظایف رهبر اکثریت در رابطه با اعضای حزب خود را داراست. رهبر اقلیت مجلس نمایندگان بین سالهای ۲۰۰۲-۱۹۹۴ ریچارد گفارت[2] بود. او تلاش بسیاری برای در دست گرفتن اکثر کرسیهای این مجلس توسط حزب دموکرات انجام داد، و پس از آنکه جمهوریخواهان توانستند در انتخابات سال ۲۰۰۲، ۲۲ کرسی جدید به دست بیاورند، از مقام خود استعفا داد.

رهبران اقلیت و اکثریت مجلس دستیارانی دارند که به آنها ویپ[3] یا سردسته می‌گویند. کار این دستیاران آن است که در تماس دایم با نمایندگان حزب خود باشند، موضع آنها را در خصوص لوایح ارزیابی کنند و مطمئن باشند که مطابق موضع حزب خود به لوایح رأی می‌دهند. وظیفه دیگر این دستیاران این است که مطمئن شوند هنگام رأی‌گیری برای لایحه‌های مهم، اعضای حزب در مجلس حضور داشته در رأی‌گیری شرکت کنند.[(۳۰)]

هیئت رئیسه سنا

طبق قانون اساسی ایالات متحده، معاون رئیس جمهور رئیس مجلس سناست. برخلاف رئیس مجلس نمایندگان، رئیس سنا قدرت و نفوذ چندانی ندارد و به ندرت در جلسات سنا حضور می‌یابد. رئیس سنا، اجازه نطق پیش از دستور

---

1. Dick Armey 2. Richard Gephart 3. whip

و بحث دربارهٔ لوایح را به سناتورها می‌دهد. رئیس مجلس سنا، در رأی‌گیری برای لوایح شرکت نمی‌کند و تنها زمانی بدین کار مبادرت می‌کند که آرای موافق و مخالف مساوی باشد و او برای پایان دادن به این مسئله در رأی‌گیری شرکت می‌کند و بن‌بست موجود را پایان می‌دهد. اما رئیس واقعی سنا رئیس موقت[1] آن است. رئیس موقت سنا معمولاً سابقه‌دارترین عضو حزب اکثریت در این مجلس است و از طریق انتخابات مستقیم در داخل سنا این مقام را به دست می‌آورد. در صورتی که معاون رئیس جمهور و رئیس موقت هر دو غایب باشند ریاست سنا را جانشین رئیس موقت[2] که معمولاً از اعضای جدید حزب اکثریت است به عهده می‌گیرد.(۳۱)

کمیته‌های دایمی و فرعی کنگره

با توجه به اینکه سالانه هزاران لایحه به کنگره تقدیم می‌شود و همه نمایندگان در تمامی زمینه‌ها تخصص ندارند، کمیته‌های تخصصی ایجاد شده‌اند تا تقسیم کار در کنگره بهتر انجام شود. مطرح شدن لوایح در کنگره و رأی‌گیری درباره آنها بستگی به سرعت بررسی و اظهارنظر کارشناسانهٔ این کمیته‌ها دارد. کمیته‌ها در هر دو مجلس دارای کمیته‌های فرعی‌اند که به طور تخصصی‌تر به لوایح می‌پردازند. برای مثال، کمیته کشاورزی دارای چند کمیته فرعی از جمله دامداری، غلات و غیره است. مجلس نمایندگان ۱۹ کمیته دایمی و سنا ۱۶ کمیته دایمی دارند، اما در مجموع بیش از ۲۰۰ کمیته فرعی در کنگره وجود دارد.

رؤسای کمیته‌ها از طرف حزب اکثریت انتخاب می‌شوند. اما عضویت در کمیته‌ها بستگی به داشتن تخصص، سابقه حرفه‌ای و علاقه شخصی نمایندگان دارد. علاوه بر کمیته‌های هر مجلس، کمیته‌های مشترک[3] نیز وجود دارد که به

1. President Protempore
2. Temporary Presiding Officer
3. joint committee

مسائلی مانند اقتصاد، مالیات و غیره می‌پردازند. اعضای کمیته‌های دایمی و فرعی کنگره در ارزیابی لوایح و نهایی کردن آنها نه تنها از نظریات متخصصان و کارشناسان و اساتید دانشگاهها و مؤسسات پژوهشی، بلکه از نظریات گروههای همسود نیز بهره می‌گیرند. با توجه به ارتباط دایمی و گسترده گروههای همسود در سرسراهای کنگره و ارتباط آنها با اعضای کمیته‌های دایمی و کمیته‌های فرعی، نفوذ این گروههای فشار در جهت‌گیری لوایح مشخص است. گروههای فشار با دادن کمکهای مالی به کاندیداها در پیروزی آنان نقش قاطعی ایفا می‌کنند و همراهی نکردن اعضای کنگره با حامیان قدرتمندشان زمینه شکست آنها را در انتخابات فراهم می‌کند.[۳۲] برای مثال میزان کمکهای مالی که کمیته خدمات بانکی و مالی مجلس نمایندگان برای انتخابات از بانکها و مؤسسات سرمایه‌گذاری دریافت می‌کنند، ۶ برابر کمکهایی است که کمیته‌های دیگر از این گروههای مالی می‌گیرند. کمیته‌های دایمی و فرعی برای نهایی کردن لوایح علاوه بر همکاری باکارشناسان و گروههای همسود، با وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی مربوط هم به رایزنی می‌پردازند. لایحه‌های تهیه شده در کمیته‌ها برای رأی‌گیری به دو مجلس ارائه خواهد شد.[۳۳]

وظایف کنگره

کنگره وظایف متعددی دارد که مهم‌ترین آن قانونگذاری است.

قانونگذاری

وظیفه اصلی قوه مقننه همه جا قانونگذاری است. اگرچه در اصل تهیه لوایح منحصراً جزو وظایف کنگره بود، به‌تدریج قوه مجریه و گروههای همسود نیز به این کار پیوستند و نقش مهمی در تدوین و تهیه لوایح به‌عهده گرفتند. با وجود این بدون توجه به اینکه چه کسی لایحه را مطرح کرده است، این اعضای کنگره‌اند که لایحه

را به مجالس قانون‌گذاری در ایالات متحده تقدیم می‌کنند. البته باید توجه داشت که تمامی لوایحی که به هر نحو به افزایش درآمد دولت منجر شود، طبق قانون اساسی باید در مجلس نمایندگان مطرح شود. بقیه لوایح می‌توانند در هر یک از دو بخش کنگره مطرح شوند. البته آمارهای موجود نشان می‌دهد که بیشتر لوایح را قوه مجریه تهیه می‌کند و در اختیار قوه مقننه می‌گذارد.(۳۴) برای مثال، طرح قانون اصلاح مالیات سال ۱۹۸۶ را جیمز بیکر[۱]، وزیر خزانه‌داری ایالات متحده، تهیه کرده بود. به طور کلی لوایح را، صرف‌نظر از منبع اصلی‌شان (گروههای همسود، قوه مجریه و غیره)، اعضای مجلس نمایندگان یا سناتورها به کنگره تقدیم می‌کنند. طرز کار در مجلس نمایندگان به این صورت است که در مجلس نمایندگان، نماینده‌ای که لایحه‌ای را تهیه کرده برای ارائه آن به مجلس آن را در صندوق مخصوص لوایح می‌گذارد. البته در سنا این کار بسیار رسمی‌تر صورت می‌گیرد و لایحه نخست به نظر رئیس سنا می‌رسد و در صورت موافقت او مراحل دیگر را طی می‌کند. اما پیش از طرح لایحه در هر یک از دو مجلس، دبیرخانه کنگره آن را ثبت می‌کنند. لوایحی که در مجلس نمایندگان ارائه می‌شوند، دارای پیشوند حروف اول مجلس نمایندگان (H.R.) و آنهایی که به سنا عرضه می‌شوند، پیشوند حرف اول سنا (S) را می‌گیرد.(۳۵)

همان‌طور که انتظار می‌رود، موفقیت هر لایحه بستگی به این دارد که ارائه‌دهندهٔ آن[۲] نظر موافق دیگر اعضای کنگره (به خصوص تعدادی از حزب رقیب را) به لایحه پیشنهادی خود جلب کرده باشد.

مراحل تصویب یک لایحه

۱. **تقدیم لایحه به یکی از دو مجلس.** همان‌طور که قبلاً ذکر شد، لایحه را یکی از اعضای کنگره به این نهاد قانون‌گذاری امریکا تقدیم می‌کند.

۲. ارجاع لایحه به کمیته اختصاصی. لایحه ارائه شده در مجلس نمایندگان را رئیس مجلس و در سنا رئیس سنا به کمیته تخصصی می‌فرستد.[۳۶] برای مثال لایحه‌ای که مخصوص مسائل انرژی باشد به کمیته انرژی و لایحه مربوط به کشاورزی به کمیته کشاورزی فرستاده می‌شود. پس از دریافت لایحه، رئیس کمیته آن را به کمیته فرعی ارجاع می‌دهد. برای مثال لایحه مربوط به افزایش فعالیتهای ناتو به کمیته فرعی سنا در مسائل اروپا فرستاده خواهد شد.[۳۷] در این حالت یا کمیته فرعی آن را بی‌اهمیت قلمداد می‌کند و به بایگانی می‌فرستد که در این صورت هیچ کاری روی آن انجام نخواهد گرفت، یا آن را بااهمیت تلقی می‌کند و به پژوهش درباره آن می‌پردازد و اغلب در جلسات علنی آن را مطرح می‌کند. نهایتاً کمیته فرعی پس از بررسی تمامی جوانب نظر خود را به کمیته دایمی می‌فرستد. کمیته دایمی در این حالت یا تمامی پیشنهادهای کمیته فرعی را می‌پذیرد، که خود به خود به مرحله بعدی خواهد رسید، یا لزوم بررسی بیشتر را اعلام می‌کند. در صورت اخیر و با پژوهش در باب لایحه مورد نظر و دعوت از کارشناسان و پژوهشگران برای بررسی آن و نیز طرح لایحه در جلسات علنی به دقیق‌تر شدن آن کمک می‌کند و سرانجام آن را به مجلس می‌فرستد.

۳. گزارش در مورد لایحه. در پایان این مرحله، کمیته دایمی گزارشی به مجلس تقدیم می‌کند. گزارش کمیته ممکن است کاملاً منفی باشد، که در این صورت باعث از میان رفتن لایحه پیشنهادی خواهد شد. اما در بیشتر موارد کمیته یا لایحه را کاملاً می‌پذیرد، یا الحاقیه‌ای بدان می‌افزاید، یا آن را کاملاً بازنویسی می‌کند. به هر جهت در این مرحله اعضای مجلسی که لایحه به آن ارائه شده است درباره آن بحث می‌کنند.[۳۸]

۴. بحث در مجلس. با توجه به تعداد زیاد نمایندگان، وقت بحث درباره لوایح بسیار کم است و به همین جهت رئیس مجلس زمان محدودی در اختیار نمایندگان می‌گذارد تا جلوی اتلاف وقت را بگیرد. در مجلس سنا، برعکس، هیچ محدودیتی در زمان سخنرانی سناتورها وجود ندارد. بعضی وقتها سناتورها برای اینکه جلوی

تصویب لایحه‌ای را بگیرند بی‌وقفه درباره آن صحبت می‌کنند تا از طریق اتلاف وقت[1] به رئیس سنا نشان دهند که علاقه‌ای به تصویب آن لایحه ندارند. بالاترین رکورد صحبت کردن علیه یک لایحه از ۱۷۸۹ تا اوایل دهۀ ۱۹۵۰، در سال ۱۹۵۳ اتفاق افتاد که در آن سناتور وین موریس[2] ۲۲ ساعت و ۲۶ دقیقه علیه لایحه نفت تایدلندز[3] صحبت کرد تا جلوی تصویب آن را بگیرد. با اینکه تصور نمی‌شد هرگز کسی بتواند این رکورد را بشکند. در سال ۱۹۵۷، سناتور استورم ثرمند[4] ۲۴ ساعت و ۱۸ دقیقه درباره لایحه حقوق مدنی صحبت کرد.(۳۹) در مورد اینکه چرا مجلس سنا همچنان به اعضای خود اجازه می‌دهد که با استفاده از تاکتیک اتلاف وقت جلوی تصویب لوایح را بگیرند، دلایل متعددی وجود دارد. نخست، سنا نمی‌خواهد این امتیاز را که به اعضای آن حق سخن گفتن نامحدود درباره لوایح را می‌دهد چشم‌پوشی کند. دوم هر سناتور می‌داند که روزی ممکن است حزبش به حزب اقلیت تبدیل شود و در آن زمان او حقی را که از طریق آن می‌تواند جلوی تصویب لایحه‌ای را بگیرد از دست خواهد داد. سوم، استفاده از این تاکتیک باعث مشهور شدن سناتوری خواهد شد که آن را به کار برده. نکته جالب در زمینه تاکتیک اتلاف وقت این است که سناتورهایی که به این کار دست می‌زنند لازم نیست حتماً در مورد لایحه سخن بگویند. برای مثال، آنها می‌توانند درباره خانواده، خاطرات شخصی، مسائل مربوط به فرهنگهای مختلف، وضع ترافیک، سفر به کره مریخ و غیره صحبت کنند و به اصطلاح آسمان ریسمان ببافند. به هر جهت قصد سناتوری که این کار را می‌کند این است که گروه اکثریت را خسته کند و آنان را وادارد که به دلیل عقب افتادن کارها دست از حمایت لایحه مورد علاقه خود بردارد. رکورد سناتور استورم هنوز شکسته نشده، و به نظر نمی‌رسد که سناتور دیگری حاضر باشد این قدر وقت و انرژی برای جلوگیری از تصویب لایحه‌ای بگذارد.(۴۰)

---

1. filibustering 2. Wayne Morris 3. Tidelands Oil Bill
4. Storm Thurmond

تنها راه پایان دادن به اتلاف وقت در سنا دست زدن به تاکتیک «وراجی بس است»[1] می‌باشد. برای اینکه اکثریت سنا بتواند در این تاکتیک موفق شود و جلو اتلاف وقت را بگیرد باید سه‌پنجم اعضای حاضر در سنا را قانع کند که به تاکتیک «وراجی بس است» رأی بدهند. جدیدترین رویکرد جمهوریخواهان در زمینه اتلاف وقت در سال ۱۹۹۳ بود که طی آن محافظه‌کاران برای جلوگیری از تصویب لایحه سازمان اقتصادی کلینتون از این تاکتیک استفاده کردند و آن‌قدر آسمان ریسمان بافتند تا دموکراتها خسته شدند، اما از آنجا که دموکراتها نتوانستند رضایت تعداد لازم سناتور جمهوریخواه را برای جلوگیری از اتلاف وقت جلب کنند، لایحه خودبه‌خود کان لم یکن قلمداد شد. در سال ۱۹۹۴ نیز جمهوریخواهان با استفاده از روش اتلاف وقت بار دیگر جلو تصویب اصلاح سیستم هزینه‌های انتخاباتی را (که توسط کلینتون به سنا فرستاده شده بود) گرفتند.

۵. کمیته مشترک کنگره. چنانچه لایحه‌ای به مشکل برنخورد و هر دو بخش کنگره با آن موافقت کنند، می‌توان گفت که به موفقیت نزدیک شده است. فقط ممکن است آنچه در مجلس نمایندگان به تصویب رسیده در جزئیات با متنی که در سنا به تصویب رسیده است متفاوت باشد. در این صورت جلسه مشترک دو مجلس[2] تشکیل می‌شود. در این جلسه نمایندگانی از هر دو مجلس که عمدتاً از رؤسای کمیته‌های دایمی، و کمیته‌های فرعی مربوط به لایحه تشکیل می‌شود، به بحث دربارهٔ متن نهایی لایحه می‌پردازند. پس از توافق بین کمیته مشترک، متن نهایی پذیرفته می‌شود و مجدداً برای رأی‌گیری به هر دو مجلس فرستاده می‌شود. اینجا پایان کار است و لایحه یا تصویب می‌شود، یا رد. اما در هر دو صورت هیچ تغییری در لایحه داده نمی‌شود.(۴۱)

۶. تصمیم رئیس جمهور. لایحه زمانی صورت قانونی به خود خواهد گرفت

---

1. cloture 2. conference committee

که به تصویب رئیس جمهور برسد. رئیس جمهور پس از تصویب لایحه و شور با دستیاران یکی از دو تصمیم زیر را می‌گیرد:

۱. در صورت موافقت با متن پیشنهادی لایحه، آن را امضا می‌کنند و لایحه به صورت قانون در می‌آید.

۲. چنانچه رئیس جمهور با لایحه مخالف باشد، از امضای آن خودداری می‌کند و به اصطلاح آن را وتو می‌کند. اصل اول قانون اساسی ایالات متحده به رئیس جمهور اجازه می‌دهد چنانچه با لایحه‌ای موافق نباشد، آن را وتو کند. از آغاز استقلال امریکا تا سال ۱۹۹۹، رؤسای جمهور در مجموع ۱۵۰۰ بار لوایح کنگره را وتو کرده بودند. کنگره طی این مدت تنها توانسته بود ۸۰ فقره وتوی رؤسای جمهور را برگرداند[1] و آنها را وادار به امضای لوایح کند. در بین رؤسای جمهور ایالات متحده، فرانکلین روزولت با ۶۳۳ وتو رکورددار استفاده از این امتیاز و کلینتون با ۱۷ وتو رکورددار کمترین میزان استفاده از این روش به حساب می‌آیند.(۴۲)

البته سه نوع وتو وجود دارد: وتوی معمولی که رئیس جمهور به طور کلی لایحه‌ای را وتو می‌کند. دوم، از آنجا که رئیس جمهور ۱۰ روز وقت دارد که لوایح را امضا کند، چنانچه لایحه‌ای ۱۰ روز پیش از پایان دوره کنگره به او ارسال شود و وی با آن مخالف باشد، با وقت‌کشی در حقیقت آن را وتو می‌کند که در این صورت به آن وتوی تأخیری[2] می‌گویند. نوع سوم وتو که به تازگی در دولت فدرال وضع شده، وتوی خطی[3] است. وتوی خطی تنها در مورد لوایح مربوط به بودجه صورت می‌گیرد. در این صورت رئیس جمهور مخالفت خود را با بندهایی از لایحه اعلام می‌دارد و آن را برای تغییر به کنگره می‌فرستد، اما بقیه لایحه را امضا می‌کند.

---

1. overriding a veto

۲. Pocket Veto؛ برگردان وتوی رئیس جمهور تنها با $\frac{۲}{۳}$ آراء هر یک از دو مجلس امکان‌پذیر است.

۳. [illegible]

منابع

1. Dye, Thomas, *Politics in America*, Upper Saddle River, Prentice Hall, 1999, pp. 331-332.
2. Rienow, Robert, *American Government in Today's World*, Washington D.C., Heath and Company, 1959, pp. 213-214.
3. Ferguson, Robert and Dean McHenry, *The American Federal Government*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1967, pp. 60-65.
4. Greenberg, Edward and Benjamin Page, *The Struggle for Democracy*, New York, Longman, 1994, p. 352.
5. *Ibid.*, pp. 352-353.
6. Dye, Thomas and Harmon Ziegler, *The Irony of Democracy*, Pacific Grove, Brooks/ Cole Publishing Company, 1998, pp. 305-308.
7. Dye, *Ibid.*, pp. 331-332.
8. Ferguson and McHenry, *Op. cit.*, pp. 59-62.
9. Dye and Ziegler, *Ibid.*, p. 306.

۱۰. جانسن، جرالد، «دیوان‌عالی کشور امریکا»، ترجمه احمد شریعت، روزنامه توحید *افکار*، تبریز، ۱۳۴۳، ص ۷۸-۸۲.

11. McKeever, Robert, "Congressional Structure and Processes", in McKeever, Zvesper, and Maidment (Eds.), *Politics USA*, London, Prentice Hall, 1999, pp. 352-353.
12. *Ibid.*, p. 353.
13. Greenberg and Page, *Op. cit.*, p. 355.
14. Redford, E. et al., *Politics and Government in the United States*, New York, Harcourt Brace and World Inc., 1965, pp. 85-90.
15. *Ibid.*, pp. 835-838.
16. Sidlow & Henschen, *Op. cit.*, p. 340.
17. Dye, *Op. cit.*, p. 333.
18. Bailey, Stephen, "Parties and Responsible Power", in Walter Travis (Ed.), *Congress and the President*, New York, Teachers College Press, 1967, pp. 84-86.
19. Dye, *Ibid.*, p. 335.

۲۰. در مورد درک نازل امریکاییها ازسیاست و محافظه‌کاری آنها نگاه کنید به:

Campble, Agnus et al., *The American Voter*, New York, Wiley Press, 1964.

21. Sidlow and Henschen, *Op. cit.*
22. Vile, *Op. cit.*, p. 104.
23. Sidlow and Henschen, *Op. cit.*, pp. 342-347.
24. Herschay, M., "The Congressional Election", in Gerald Pomper et al., *The Election*

of 1996: Reports and a New Interpretation, Chatham: Chatham House, 1997, pp. 235-240.

۲۵. برای یک بررسی مقایسه‌ای بین احزاب در نظامهای سیاسی مختلف در دنیا نگاه کنید به:

ژان بلاندل، *حکومت مقایسه‌ای*، ترجمه علی مرشدزاده، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۷۸.

Chilcote, Ronald, *Theories of Comparation Politics: The Search for a Paradigm*, Boulder: Westview Press, 1981.

26. Shea, John, *American Government and Politics*, New York: St. Martin's Press, 1987, p. 296.

27. Carr, Robert et al., *Essentials of American Democracy*, Hinsdale, Dryden Press, 1974, p. 309.

28. Greenberg and Page, *Ibid.*, pp. 374-375.

29. Foley, M. and J. Owens, *Congress and the Presidency: Institutional Politics in a Separated System*, Manchester, Manchester University Press, 1996, pp. 151-153.

30. *Ibid.*, pp. 154-156.

31. Volger, D., *The Politics of Congress*, Boston, Allyn and Bacon, 1983, pp. 84-90.

32. Salisbury, Robert, "Interest Groups in Washington", in Anthony King (Ed.), *The New American Political System*, Washington D. C., AEI Press, 1990, p. 202.

33. Griffith, Ernest, "Cooperation in Executive-Legislative Relations", in Walter Travis (Ed.), *Congress and the President*, New York, Teachers College Press, 1967, p. 107.

34. Polsby, Nelson, "Political Change and Congress", in Anthony King (Ed.), *The New American Political System*, Washington D.C., AEI Press, 1990, pp. 30-35.

35. Greenberg and Page, *Ibid.*, p. 380.

36. Travis, *Op. cit.*, p. 8.

37. Volger, *Ibid.*, pp. 128-144.

38. Rienow, *Ibid.*, pp. 249-255.

39. *Ibid.*, p. 257.

40. Greenberg and Page, *Ibid.*, p. 379.

41. Froman, Lewis, *The Congressional Process*, Boston, Little Brown, 1967, pp. 20-25.

42. Dye, *Op. cit.*, p. 406.

فصل نهم

دیوان عالی ایالات متحده

قوه قضاییه ایالات متحده به دلیل نظام فدرال آن بسیار پیچیده است. در رأس هرم قضایی، دیوان‌عالی ایالات متحده قرار دارد. پس از آن دادگاههای فدرال دیگر و سپس دیوان‌عالی ایالات و دادگاههای ایالتی قرار دارد. به جهت اهمیت دیوان‌عالی ایالات متحده نخست به بررسی این نهاد می‌پردازیم و سپس بررسی ساختار و عملکرد دیگر بخشهای قوه قضاییه این کشور را پی می‌گیریم.

دیوان‌عالی ایالات متحده عالی‌ترین مرجع قضایی آن کشور و داور نهایی حل اختلافات حقوقی و سیاسی است. ۹ قاضی دیوان‌عالی ایالات متحده برای تمام مدت عمر از طرف رئیس جمهور آن کشور به عضویت در این نهاد حقوقی منصوب می‌شوند.[۱] این قضات را تنها در صورت اثبات جرم می‌توان ازکار برکنار کرد. قضات دیوان‌عالی ایالات متحده از احترام خاصی در بین مردم برخوردارند و مردم آنها را به درستکاری و راستگویی می‌شناسند. اما این مسئله در مورد رؤسای جمهور، فرمانداران و اعضای کنگره صادق نیست و مردم نظر چندان مثبتی نسبت به آنها ندارند.

دیوان‌عالی ایالات متحده خود را تفسیرکننده قانون اساسی آن کشور می‌داند. به همین جهت می‌تواند هر قانونی راکه به تصویب کنگره و امضای رئیس جمهور رسیده باشد، یا مجالس ایالتی، شهرداریها، فرمانداریها (و هر نهادی که

دارای حق قانون‌گذاری است) آن را وضع کرده باشد، بی‌اعتبار و کان لم یکن قلمداد کند.[۲] جالب اینکه مسائل عمده مربوط به قانون‌گذاری عمومی، مثلاً موارد مربوط به حقوق سیاهپوستان، نقش پلیس در جامعه، به رسمیت شناختن حق سقط جنین برای زنان، مسئله حدود آزادی بیان، رابطه دولت و مذهب، و اِعمال مجازات قانونی، به تدریج جزو حیطه عمل دیوان‌عالی درآمده است. بدین ترتیب دیوان‌عالی کشور ایالات متحده به نهاد عمده سیاست‌گذاری در ایالات متحده تبدیل شده و در بسیاری از موارد حیطه اختیارات آن از اختیارات رئیس جمهور و کنگره نیز بیشتر شده است.

حال ببینیم چگونه دیوان‌عالی ایالات متحده به چنین جایگاهی در ساختار قدرت در ایالات متحده دست یافته است.

قانون اساسی و دادگاهها در ایالات متحده

قانون اساسی ایالات متحده، مسئولیت امور قضایی آن کشور را در اختیار دیوان‌عالی و دیگر دادگاههایی قرار داده است که کنگره اجازه تأسیس آنها را می‌دهد. قضات فدرال (از جمله اعضای دیوان‌عالی) را رئیس‌جمهور برای تمام مدت عمر تعیین می‌کند. مسائلی که دادگاههای فدرال در آن حق تصمیم‌گیری دارند بسیار وسیع است و شامل تصمیم‌گیری درباره روابط شهروندان با یکدیگر، حقوق ایالات، حقوق شهروندان، رابطه شهروندان با نهادهای سیاسی و مسائل مربوط به مقامات دولت فدرال، یا دولتهای خارجی می‌شود.

علی‌رغم اینکه بنیان‌گذاران ایالات متحده معتقد بودند که دادگاهها تنها مراجعی هستند که می‌توانند جلوی زیاده‌روی اکثریت و تضییع حقوق اقلیت را بگیرند، به دیوان‌عالی حقوقی مساوی با کنگره یا قوه مجریه ندادند. نظر آنها این بود که قوه مقننه عامل تعیین‌کننده سیاسی، رئیس جمهور یک مقام تا اندازه‌ای تشریفاتی و دیوان‌عالی کشور فقط مسئول امور قضایی کشور به حساب می‌آیند.[۳]

در ابتدا، دیوان‌عالی کشور جمعاً از ۴ قاضی تشکیل شده بود. با توجه به اینکه این نهاد در اوایل چندان جدی گرفته نمی‌شد و همپایه قوه مجریه و مقننه به شمار نمی‌آمد، ظرف ۱۲ سال اول تأسیس آن ۴ رئیس و ۱۲ قاضی جای خود را به دیگران دادند.(۴) در آن زمان دیوان‌عالی کشور فقط به مسائل قضایی می‌پرداخت و امور سیاسی جزو حوزه اختیارات قوه مقننه و مجریه محسوب می‌شد. کسی که شأن و منزلت کنونی را به دیوان‌عالی کشور داد، جان مارشال[1]، چهارمین رئیس این نهاد بود. انتخاب جان مارشال و قضیه‌ای که وی از طریق صدور حکم مشهور خود توانست زمینه اهمیت یافتن دیوان‌عالی کشور را فراهم کند و آن را به صورت موازنه‌دهنده دو قوه مقننه و مجریه درآورد درخور بررسی است.

شکست سهمگین فدرالیستها در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۸۰۰ موجب شد کاندیدای جمهوریخواهان دموکرات، یعنی تامس جفرسن، به ریاست جمهوری برسد.(۵) این مسئله فدرالیستها را به وحشت انداخت، زیرا آنها شخص جفرسن و حزب دموکرات جمهوریخواه را ژاکوبن[2] می‌دانستند و معتقد بودند که آنها کشور را دچار هرج و مرج خواهند کرد. به همین دلیل جان آدمز، رئیس جمهور، و جان مارشال، وزیر امور خارجه او، به فکر افتادند که از طریق پرکردن سِمَتهای فدرال توسط فدرالیستها جلو اعمال قدرت جمهوریخواهان را بگیرند. این مسئله به خصوص در زمینه انتصاب قضات فدرال اهمیت بیشتری داشت؛ زیرا آنها برای تمام مدت عمر به این سمت منصوب می‌شدند. در آن زمان، کنگره قبلی تا ماه دسامبر به جلسات خود ادامه می‌داد و رئیس جمهور مقام خود را در ۴ مارچ تحویل می‌گرفت. این مسئله به جان آدمز اجازه داد که از طریق کنگره، که هنوز تحت تسلط فدرالیستها بود، تعداد قضات فدرال را بیشتر کند و اعضای

---

1. John Marshall

۲. ژاکوبن‌ها (Jacobins) انقلابیون افراطی فرانسه بودند و به همین جهت محافظه‌کاران از آنها هراس داشتند.

دیوان‌عالی را نیز از ۴ نفر به ۵ نفر افزایش دهد. جمهوریخواهان و شخص جفرسن از این موضوع بسیار خشمگین بودند اما نمی‌توانستند کاری انجام دهند.(۶)

به هر جهت، پس از تصویب لایحهٔ افزایش قضات، جان آدمز تا نیمه شب سوم ماه مارچ مشغول امضای احکام این قضات جدید بود. با توجه به اینکه این قضات در آخرین لحظات دوران ریاست جمهوری آدمز به این مقام منصوب شده بودند، به آنها قضات نیمه‌شب[1] می‌گویند. در آن زمان وزیر امور خارجه مسئول تحویل احکام به مقامات فدرال بود. جان آدمز با وجود تمامی تلاشی که به کار برد نتوانست تمامی احکام را تا روز ۴ مارس به دست صاحبان آنها برساند و چند تا از آنها روی میز کارش باقی ماند. آدمز جان مارشال را نیز به ریاست دیوان‌عالی کشور که پس از استعفای اولیور الزورث[2] خالی مانده بود، منصوب کرد.

طبق سنت متداول، روز ۴ مارچ، جفرسن ریاست جمهوری را تحویل گرفت و رسماً به عنوان رئیس جمهور ایالات متحده آغاز به کار کرد و به دستور او، وزیر امور خارجه‌اش جیمز مدیسون از ابلاغ احکام باقی مانده خودداری کرد. حکم انتصاب ویلیام ماربری[3] به ریاست دادگاه بخش شهر واشینگتن نیز در بین این احکام بود.(۷)

ماربری در این مورد از مدیسون به دادگاه شکایت کرد و درخواست کرد که حکم قضاوتش را به او ابلاغ کنند و به وی اجازه دهند به وظایف قانونی خود همانند یک قاضی فدرال عمل کند.(۸) این موضوع دو سال طول کشید و سرانجام در سال ۱۸۰۳ به دیوان‌عالی کشور ارجاع شد. جان مارشال رئیس دیوان‌عالی کشور حکمی صادر کرد که بسیار پیچیده بود اما بر اساس آن دیوان‌عالی کشور به عنوان تنها نهادی که حق تفسیر قوانین را دارد به رسمیت شناخته شد

1. midnight judges
2. Oliver Elsworth
3. William Marbury

و حتی توانست قوانینی را که کنگره تصویب کرده به امضای رئیس جمهور رسیده بود باطل و کان لم یکن قلمداد کند. البته حق قوه قضاییه برای تفسیر قانون اساسی را قبلاً الکساندر همیلتون مطرح کرده بود. وی در «مقالات فدرالیست»، که در سال ۱۷۸۷ در روزنامه‌های نیویورک به چاپ رسید، تأکید کرده بود تنها قوه قضاییه می‌تواند جلو دست‌اندازیهای حکومت به حقوق شهروندان را از طریق غیرقانونی اعلام کردن قوانینی که با قانون اساسی در تضاد است بگیرد.[۹]

دیوان‌عالی ایالات متحده، تحت ریاست جان مارشال، شکایت ماربری علیه مدیسون را بررسی کرد و به همان صورتی که همیلتون قبلاً مطرح کرده بود دیوان‌عالی کشور (و به تبع آن تمامی قوه قضاییه) خود را مسئول بررسی قوانین دانست و اشاره کرد که قضات وظیفه دارند چنانچه قانونی را متضاد با قانون اساسی دیدند، آن را کان لم یکن قلمداد کنند. به علاوه، در این حکم تأکید شده بود که چنانچه دو قانون مصوب با هم در تناقض باشند، این وظیفه دادگاههاست که اعلام کنند کدام قانون باید بی‌اعتبار اعلام شود.[۱۰] جان مارشال در قضیه ماربری علیه مدیسون حکمی صادر کرد که در نوع خود بی‌نظیر است. در این حکم با تأکید بر برتری قانون اساسی بر قوانین دیگر (اصل چهارم، بخش ۱) با توجه به عوامل زیر، قوه قضاییه را مسئول تفسیر قانون اساسی اعلام کرد:

۱. قانون اساسی قانون برتر کشور است و هر سه قوه (قضاییه، مجریه و مقننه) وظیفه دارند که به این موضوع توجه کنند.

۲. قانون اساسی حدود اختیارات دولت را معین کرده است.

۳. قوه قضاییه تنها نهادی است که حق تفسیر قانون اساسی را دارد.

۴. بنابراین اگر قوه قضاییه مسئولیت قانون اساسی را به عهده داشته باشد و خود قانون اساسی، قانون برتر کشور باشد، تنها قوه قضاییه حق بررسی و مقایسه قوانین مصوب با قانون اساسی را دارد. نهایتاً چنانچه قضات قانونی را

مخالف قانون اساسی بدانند، وظیفه دارند آن قانون را بی‌اساس و کان لم یکن قلمداد کنند.(۱۱)

۵. تصمیمات قوه مجریه و مصوبات کنگره اگر در تضاد با قانون اساسی باشد، فاقد اعتبار قانونی است.

جان مارشال سپس به مسئله اصلی یعنی شکایت ماربری علیه مدیسون پرداخت. در حکم جان مارشال در این زمینه به مسائل زیر اشاره شده است:

۱. سوابق و خدمات قبلی ماربری نشان می‌دهد که وی استحقاق گرفتن چنین مقامی را دارد.

۲. با توجه به اینکه رئیس جمهور قانونی کشور این حکم را امضا کرده است مدیسون با خودداری از ابلاغ حکم انتصاب ماربری، خودسرانه رفتار کرده است، اما دادگاه نمی‌تواند او را مجبور کند که این کار را انجام دهد.

۳. چهار لایحه‌ای که کنگره فدرالیست در سال ۱۷۸۹ در زمینه افزایش اختیارات دیوان‌عالی گذرانده کان لم یکن تلقی می‌شود، زیرا کنگره حق تفویض اختیاراتی بیش از آنچه در قانون اساسی آمده به دیوان‌عالی ندارد. قانون اساسی مشخصاً دیوان‌عالی را مأمور بررسی قوانین کرده.

نهایتاً، اصل این قانون، در تضاد با روح قانون اساسی است و به همین جهت کان لم یکن قلمداد می‌گردد و لذا با اینکه آقای ماربری صلاحیت و استحقاق آن را دارد که به عنوان قاضی فدرال انجام وظیفه کند، اما، با توجه به مسائل فوق نمی‌تواند این مقام را به عهده بگیرد.(۱۲)

علت صدور این حکم و نتایج آن بسیار پیچیده است. در درجه اول مارشال می‌خواست با تثبیت دیوان عالی کشور جلوی زیاده‌رویهای قوای مجریه و مقننه را بگیرد. دوم، صدور حکم بایستی چنان دقیق و پیچیده باشد که جمهوریخواهان بازنده اصلی آن باشند. بنابراین مارشال با توجه به عوامل زیر حکم یاد شده را صادر کرد:

چنانچه وی به نفع ماربری رأی می‌داد، ممکن بود جفرسن از اجرای آن سر باز

زند و مایه سرشکستگی شخص جان مارشال و بی‌اعتباری دیوان عالی شود. اما چنانچه به نفع ماربری رأی نمی‌داد، این امر باعث می‌شد که این قضات از کار خود برکنار شوند، اما دیوان‌عالی تنها نهادی شناخته شود که حق تفسیر قانون اساسی را دارد.

صدور این حکم باعث خشم جفرسن و دیگر جمهوریخواهان شد، اما نمی‌توانستند علیه این حکم که مبتنی بر مفاد قانون اساسی بود گامی بردارند. این امر زمینه فعال شدن قوه قضاییه را فراهم کرد و به آن اجازه داد به عنوان نهادی قوی‌تر از کنگره و قوه مجریه در موارد بسیار حساس به صدور احکامی دست بزند که تأثیر قطعی در زندگی شهروندان امریکا می‌گذارد.

پویایی و خویشتنداری قضایی

در قانون اساسی ایالات متحده تفسیر قانون اساسی پیش‌بینی نشده، اما تصمیم جان مارشال در قضیه ماربری علیه مدیسون و تأکید وی روی این مسئله، که قانون اساسی عالی‌ترین قانون کشور وکانون حوزه‌کاری دستگاه قضایی است دو قوه مجریه و مقننه و نیز افکار عمومی را قانع کرد که دادگاهها دارای چنین حقی‌اند. از ۱۸۰۳ به بعد هرگزکسی به حق دیوان عالی کشور و دیگر دادگاههای فدرال برای تفسیر قانون اساسی تردید نکرده و هر دو قوه و شهروندان ایالات متحده قضاوتهای دیوان عالی کشور را به عنوان احکام نهایی پذیرفته‌اند. داشتن حق تفسیر قوانین باعث شده دیوان عالی کشور ایالات متحده نه تنها عالی‌ترین مرجع قضایی، بلکه گاهی اوقات عالی‌ترین مرجع سیاسی کشور شناخته شود، و با غیرقانونی اعلام کردن لوایح تصویب شده کنگره، یا حتی فرمانهای رؤسای جمهور ایالات متحده برتری خود را بر دو قوهٔ دیگر ثابت کند (به این موضوع در صفحات بعد خواهیم پرداخت).

در زمینه حق دادگاههای فدرال در تفسیر قوانین دو نظریه وجود دارد. عده‌ای به پویایی قضایی[1] اعتقاد دارند و دادگاههای فدرال را ملزم به پیروی از روشی پویا در تفسیر قانون اساسی می‌دانند. به نظر آنها قانون اساسی ایالات متحده

---

1. judical activism

یک سند حقوقی زنده است[1] و کار قضاوت تفسیر آن در رابطه با مسائل روز و شرایط پیش آمده است. به‌علاوه آنها معتقدند که در صورت پیروی نکردن از یک روش پویا نیاز مداوم به نوشتن متممهای جدید به قانون اساسی یا تغییر قانون اساسی وجود خواهد داشت.(۱۳) معمولاً لیبرالها (طرفداران حزب دموکرات) از چنین روشی حمایت می‌کنند. برعکس گروهی معتقدند که خویشتنداری قضایی[2] باید اساس کار قضاوت و دادگاهها باشد. به نظر آنها پویایی قضایی به معنای دخالت دادن فلسفه سیاسی و نگرش ایدئولوژیک یک قاضی به مسائل قانونی است، در حالی که یک قاضی بدون توجه به تعلقات ایدئولوژیک، حزبی، مذهبی فرقه‌ای یا سیاسی باید منطبق با قانون اساسی به مسائل روز بپردازد. به گفته ساندرا دی اوکانر[3] (عضو محافظه‌کار دیوان‌عالی کشور ایالات متحده) دادگاهها باید قوانین را تفسیر کنند و وضع کردن قوانین را به قوه مقننه واگذارند.(۱۴)

تفسیر قانون به عنوان ابزار سیاست‌گذاری

حق تفسیر قانون اساسی به دیوان‌عالی ایالات متحده اجازه داده تا قوانین مصوب مجلس و احکام رئیس جمهور را غیرقانونی اعلام کند، یا با صدور حکم به سیاست‌گذاری بپردازد. تا هنگامی که افکار عمومی با دیوان عالی موافق باشد این قبیل احکام به اجرا در می‌آید، اما چنانچه حمایت افکار عمومی پشت سر دیوان‌عالی نباشد یا آن احکام نادیده گرفته می‌شود یا کنگره می‌تواند قانون جدیدی به تصویب برساند و نظر دیوان عالی را بی‌اثر کند. باید توجه داشت که دیوان عالی با همه ابهتش تنها می‌تواند حکم صادر کند و اجرای آن منوط به پذیرفتن نهادهای اجرایی است. برای مثال در قضیه ماربری علیه مدیسون، جفرسن می‌توانست به رأی صادره بی‌اعتنا باقی بماند و کاری انجام ندهد، اما این مسئله به ضررش تمام می‌شد. در قضیه ذکر شده، مارشال با مهارت هم جفرسن را قانون‌شکن اعلام

---

1. a living document
2. judicial restraint
3. Sandra Day O'Connar

کرده بود، هم کنگره (فدرالیست) را فاقد اختیار برای افزایش اختیارات قانونی دیوان عالی شمرده بود و هم دست جفرسن را در اخراج قضاتی که اَدِمز منصوب کرده بود بازگذاشته بود.

در صورت اجرا نشدن احکام، و عدم حمایت افکار عمومی از آنها، دیوان عالی ایالات متحده از اصرار برای اجرای احکام یاد شده دست برمی‌دارد. برای مثال، در قضیه سرخ‌پوستان علیه ایالت جورجا که در آن سرخ‌پوستان این ایالت نسبت به اخراج خود از مناطق آباء و اجدادی و واگذاری آن زمینها به سفیدپوستان به دادگاه شکایت کرده بودند، جان مارشال در ۱۸۳۲ حق را به سرخ‌پوستان داد و حکمی صادر کرد که بر اساس آن زمینهای سرخ‌پوستان متعلق به آنهاست و ایالت جورجا حق ضبط زمینها و املاک آنها را ندارد. با این همه ایالت جورجا و شخص اندرو جکسن، رئیس جمهور وقت امریکا، توجهی به این حکم نکردند. افکار عمومی سفیدپوستان نیز حامی نظریات دولت بود؛ به همین جهت جان مارشال از پی‌گیری قضیه دست برداشت.

در زمان ریاست جان مارشال، طی ماجرای دیگری صدور یکی از مهم‌ترین احکام دیوان‌عالی کشور باعث تثبیت موقعیت دولت فدرال در مقابل ایالات گردید. این قضیه که به پرونده مک‌کولا علیه مریلند[1] مشهور است مربوط به درگیریهایی است که ایالت مریلند، در مورد تأسیس بانک ملی، با دولت فدرال پیدا کرده بود. جریان از این قرار است که در سال ۱۸۱۶ کنگره قانون تأسیس بانک ملی را صادر کرد، اما تعدادی از ایالات این موضوع را مداخله دولت فدرال در امور داخلی ایالات تلقی کرده با آن مخالفت نمودند. به همین جهت سعی کردند با استفاده از ابزار قانونی محدودیتهایی در مقابل بانک ملی ایجاد کنند. پس از تأسیس شعبه بانک ملی در شهر بالتیمور (ایالت مریلند)، مجلس مریلند

1. McCulloh v. Maryland

برای ایجاد مانع بر سر راه آن مالیات سنگینی به بانک بست، اما بانک حاضر به پرداخت مالیات نشد و از ایالت مریلند به دادگاه شکایت کرد. در سال ۱۸۱۹ این قضیه به دیوان عالی ارجاع شد. جان مارشال با توجه به دید فدرالیستی خود جانب دولت فدرال را گرفت و اعلام کرد که کار ایالت مریلند غیرقانونی است و باید متوقف شود. حکم جان مارشال بر اساس نکات زیر صادر شده بود:

۱. طبق قانون اساسی، کنگره حق دارد قوانینی را که «لازم و شایسته»[1] می‌داند وضع کند.

۲. قوانین فدرال بر قوانین ایالتی برتری دارند.

۳. وضع مالیات از طرف ایالت مریلند به بانک ملی که یک نهاد قانونی فدرال است غیرقانونی است.

۴. چنانچه ایالت مریلند بتواند فعالیتهای یک مؤسسه وابسته به دولت فدرال را محدود کند، می‌تواند نهادهای دیگر و از جمله کنگره را تحت‌الشعاع قرار دهد و این امر با روح قانون اساسی در تضاد است.

۵. بانک ملی ایالات متحده یک نهاد قانونی فدرال است و باید بتواند بدون مانع‌تراشی از طرف ایالات به فعالیتهایش ادامه دهد.(۱۵)

دادگاه سرانجام حکم به ابطال تصمیمات ایالت مریلند داد: «ما به اتفاق آراء معتقدیم که قانون مجلس ایالتی مریلند برای وضع مالیات بر بانک ایالات متحده برخلاف قانون اساسی است وکان لم یکن قلمداد می‌گردد.»(۱۶)

جانشین مارشال، یعنی راجر تانی[2]، مهارت وی را نداشت و بر سر قضیه درد اسکات[3] هم به اعتبار خود و هم به حیثیت دیوان عالی کشور ایالات متحده آسیب رساند.

درد اسکات برده‌ای بود که در ایالت میسوری[4] (که یک ایالت برده‌داری بود)

1. necessary and proper
2. Roger Taney
3. Dred Scott
4. Missouri

زندگی می‌کرد. وی برای مدتی همراه اربابش از ایالت خود به ایالت ایلی نوی[1] (که یک ایالت آزاد یعنی غیربرده‌داری بود) رفت. هنگامی که این دو به میسوری بازگشتند، درد اسکات با این استدلال که مدتی در ایالتی که در آن برده‌داری ممنوع است اقامت کرده پس فرد آزادی است، از ارباب خود شکایت کرد و درخواست آزادی نمود.(۱۷) تانی بدون توجه به اوضاع و احوال آن زمان، که مخالف برده‌داری بود، حکمی صادرکرد که حتی ساده‌لوح‌ترین طرفداران برده‌داری نیز نمی‌توانستند سخنی بدین بی‌پایگی در زمینه موقعیت و حقوق سیاهان بر زبان جاری کنند. در حکم تانی آمده بود:

> سیاهان برای بیش از یکصد سال به عنوان نژادی پست شناخته شده‌اند و شایستگی معاشرت با سفیدپوستان در زمینه‌های اجتماعی و سیاسی را ندارند. آنها دارای حقوقی نیستند که انسان سفید مجبور به احترام به آن باشد. این به نفع سیاهپوستان است که برده باقی بمانند. سیاهپوست می‌تواند خرید و فروش شود، و به لحاظ حقوقی کالایی به حساب می‌آید که صاحبش می‌تواند برای کسب سود بیشتر آن را به فروش برساند.(۱۸)

از آنجا که اکثریت قریب به اتفاق مردم ایالات متحده با برده‌داری مخالف بودند، می‌توان دریافت که (جدا از مسئله اخلاقی برده‌داری) تانی در صدور این حکم چقدر ناپختگی از خود نشان داده. پژوهشگران معتقدند که این مسئله عامل مهمی در شورش مخالفان برده‌داری و تلاش آنها برای فراری دادن بردگان گردید و سرانجام باعث جنگ داخلی شد.(۱۹)

جنگ داخلی که در سال ۱۸۶۱ با اعلام جدایی ایالات جنوبی از اتحادیه[2] ایجاد شده بود، با پیروزی ایالات شمالی در سال ۱۸۶۵ به پایان رسید. سه متمم ۱۳، ۱۴ و ۱۵ قانون اساسی برابری با سفیدپوستان، حق رأی، و حق سکونت در

---

1. Illinois

۲. مقصود از اتحادیه دولت فدرال ایالات متحده است.

سرتاسر ایالات متحده را برای سیاهان به رسمیت شناخت. اما پیروزی جنگهای داخلی و افزودن متممهای ذکر شده نتوانست وضعیت زندگی سیاهپوستان را (جدا از پایان دادن به مسئله برده‌داری) بهبود بخشد.(۲۰) انتخاب راثفورد هیز به ریاست جمهوری که نتیجه مصالحه با ایالات جنوبی بود زمینه قدرت یافتن نژادپرستان امریکایی را که به برتری‌طلبان سفیدپوست[1] مشهورند فراهم کرد. از ۱۸۷۷ که به اشغال نظامی جنوب پایان داده شد، ایالات جنوبی فرصت یافتند با تصویب قوانین نژادپرستانه حقوق سیاهپوستان را، از جمله داشتن حقوق مساوی با سفیدپوستان در اماکن عمومی، زیر پا بگذارند.(۲۱)

دیوان‌عالی نیز که تسلیم تبلیغات برتری‌طلبان سفیدپوست شده بود در قضایای مربوط به حقوق مدنی در سال ۱۸۸۳ تمامی قوانینی را که کنگره برای بهبود شرایط زندگی سیاهپوستان به تصویب رسانده بود غیرقانونی و مخالف با روح قانون اساسی اعلام کرد.

روند تسلیم قوه قضاییه به تمایلات نژادپرستانه در پرونده پلیسی علیه فرگسن[2] کامل شد و در آن دیوان عالی اعلام کرد که جداسازی سیاهان از سفیدپوستها تا جایی که به اصل برابری آنها لطمه نزند، قانونی است و مخالفتی با متمم چهاردهم (که هدف آن صیانت مساوی قانونی است) ندارد.(۲۲) این حکم دیوان عالی هیچ مناسبتی با روح برابری که شهروندان و ساکنان ایالات متحده آن را به رسمیت شناخته بودند، نداشت و با تضمینهای قانونی متممهای ۱۳، ۱۴ و ۱۵ در تضاد بود و وضعیت وخیمی برای سیاهپوستان به وجود آورد. این وضعیت باعث می‌شد که سیاهپوستان نتوانند به مدارس، رستورانها و دانشگاههای دلخواه خود بروند، یا در ادارات و یا کارخانه دلخواهشان استخدام شوند.(۲۳)

---

1. white supermacist

2. Plessy v. Fergusson

به‌تدریج زمینه جداسازی سیاهان از سفیدها در جنوب و بعضی نواحی شمالی و غربی گسترش یافت، به طوری که سیاهان در بیمارستانهای مخصوص سیاهان به دنیا می‌آمدند، در مدارس سیاهان تحصیل می‌کردند، به رستورانهای سیاهپوستان می‌رفتند و در جاهایی کار می‌کردند که صاحبان آنها سیاهپوست بودند.

این وضعیت تا سال ۱۹۵۴ که دیوان عالی ایالات متحده حکم مشهور براون علیه اداره آموزش و پرورش توپیکا[1] را صادرکرد به قوت خود باقی بود.[2]

موضع محافظه‌کارانه دیوان‌عالی کشور در قرن بیستم هم ادامه یافت و به حمایت همه‌جانبه از سرمایه‌های بزرگ انجامید. تلاشهای تئودور روزولت و وودرو ویلسون برای جلوگیری از انحصارات به علت مخالفتهای دیوان عالی کشور با شکست روبه‌رو شد. هنگامی که فرانکلین روزولت در سال ۱۹۳۲ به ریاست جمهوری رسید، بروز تصادمات جدی بین دیوان عالی و قوه مجریه اجتناب‌ناپذیر شد. روزولت که با مسائل حادّی مانند فقر، بیکاری، جدایی نژادی، نارضایتی کارگران و اقلیتهای قومی و مذهبی، و نبودن یک نظام تأمین اجتماعی روبه‌رو بود قصد داشت طی اصلاحاتی که از آن با نام پیمان جدید یاد شده است به این وضعیت خاتمه دهد، اما با مخالفت جدی دیوان عالی روبه‌رو شد.

قوه مجریه و قوه مقننه در این زمینه با دیوان عالی کشور مخالف بودند، اما نمی‌توانستند کاری انجام دهند. پیروزی قاطع روزولت در انتخابات مجدد ریاست جمهوری در سال ۱۹۳۶، بعضی از اعضای دیوان عالی را متوجه وضعیت خطیری کرد که ایجاد شده بود. چارلز هیوز[3] (رئیس دیوان عالی کشور) و سه قاضی دیگر یعنی لوئیس برندایز[4] هارلن استون[5] و بنجامین کاردوسو[6] با روزولت موافق

1. Brown v. Board of Education of Topeka

۲. در این مورد به تفصیل سخن خواهیم گفت.

3. Charles Hughes
4. Louis Brandeis
5. Harlan Stone
6. Benjamin Cardoso

نبودند، اما نیاز جامعه به تغییر را درک کرده بودند و به نفع قوانین پیمان جدید رأی می‌دادند اما ۵ عضو دیگر به مخالفت با برنامه‌های روزولت ادامه می‌دادند.(۲۴)

روزولت برای مقابله با این قضات، طرح افزایش تعداد اعضای دیوان عالی کشور از ۹ نفر به ۱۵ نفر را به کنگره داد و به نظر می‌رسید که این طرح بدون هیچ مشکلی درکنگره به تصویب برسد. این مسئله دیوان عالی کشور را به سختی تکان داد، زیرا روزولت تنها به یک رأی بیشتر برای تصویب طرحهایش نیاز داشت و اکنون باافزوده شدن ۶عضو جدیدکه طبیعتاً حامی وی بودند، بدون هیچ مشکلی می‌توانست به موفقیت برنامه‌هایش امیدوار باشد. هیوز با درک این موضوع که افزایش تعداد قضات دیوان عالی ممکن است باعث درگیریهای بیشتر در درون این نهاد شود، با تلاش فراوان یکی دیگر از قضاوت یعنی اوون رابرتس[1] را قانع کرد که برای حفظ اقتدار دیوان عالی دست از مخالفت با برنامه‌های پیمان جدید بردارد. با تغییر موضع این قاضی جدید، توافقی بین روزولت و دیوان عالی به عمل آمد که بر اساس آن دیوان عالی ایالات متحده دست از مخالفت با برنامه‌های اصلاحی روزولت برداشت و او هم متقابلاً طرح افزایش اعضای دیوان عالی راکنارگذاشت.

پس از ۱۹۳۶، دیوان عالی ایالات متحده تغییرات جدی کرد و نه تنها با برنامه‌های اصلاحی رؤسای جمهور به مخالفت نپرداخت، بلکه خود به عامل تغییرات عظیم اجتماعی تبدیل شد. با صدور احکام ضد جدایی نژادی (۱۹۵۴) حق آزادانه انتخاب مذهب (۱۹۳۴)، به رسمیت شناختن حق زنان در مورد سقط جنین (۱۹۷۳)، غیرقانونی بودن اطلاعاتی که پلیس بدون مجوزکسب می‌کند (۱۹۶۱)، داشتن حق وکیل (۱۹۶۳، ۱۹۳۲) و غیره، دیوان عالی ثابت کرد که شرایط زمانه و نیاز به تغییرات را درک کرده و در جهت حفظ آزادیهای فردی و اجتماعی شهروندان ایالات متحده بدون توجه به قومیت، مذهب و رنگ پوست آنها گام برمی‌دارد.(۲۵)

---

1. Owen Roberts

اعضای دیوان‌عالی ایالات متحده

ایالات متحده جامعه‌ای نخبه‌گراست. در این کشور ثروتمندان بر طبقه میانه و فقیر، سفیدپوستان بر رنگین‌پوستان، مردان بر زنان، مدیران بر کارمندان و کارگران و آنگلوساکسونها بر دیگر ساکنان آن کشور برتری دارند.(۲۶) به همین دلیل ساختار قدرت در ایالات متحده به واسپ[1] مشهور است، زیرا سفیدها، آنگلوساکسونها، و پروتستانها به نسبت جمعیتشان بر دیگر گروههای قومی، مذهبی و نژادی قدرت و نفوذ بیشتری دارند.

در زمینه انتخاب قضات و به خصوص قضات دیوان عالی کشور نیز وضعیت به همین گونه است. به گفته هنری آبراهام، اعضای دیوان عالی کشور معمولاً سفیدپوست، پروتستان، حدوداً ۵۰ تا ۵۵ ساله (هنگام انتصاب به این مقام)، دارای شأن اجتماعی بالا، از خانواده مرفه، دارای مدرک حقوق و از لحاظ سیاسی فعال‌اند.(۲۷)

باید توجه داشت که منصب قضاوت یک مقام سیاسی است و نیاز به داشتن تحصیلات در رشتهٔ حقوق ندارد، اما قضات فدرال عمدتاً از بین دارندگان مدرک حقوق منصوب می‌شوند.(۲۸) از بین قضات دیوان‌عالی تاکنون تنها دو نفر سیاهپوست (ثورگود مارشال[2] و کِلِرنس تامس[3]) و دو نفر زن (ساندرا دی اوکانر و روث بادرگینزبرگ[4]) بوده‌اند.

رئیس جمهور برای تعیین یک عضو دیوان عالی از قضات دیوان عالی کشور، وزیر دادگستری، انجمن حقوقدانان امریکا[5] و اعضای کنگره کمک می‌گیرد.(۲۹)

از آنجا که قضات پیشنهادی رؤسای جمهور نیاز به موافقت مجلس سنا دارند، رئیس جمهور معمولاً می‌کوشد کسی را به مجلس سنا معرفی کند که با مخالفت جدی روبه‌رو نشود. در پنجاه سال گذشته سنا تنها از تأیید سه نفر

---

1. White Angelo-Saxon Protestant (WASP)
2. Thurgood Marshall
3. Clarence Thomas
4. Ruth Bader Ginsburg
5. American Bar Association

خودداری کرده است. دو نفر اول را، یعنی کلمنت هینزورث[1] و هرولد کارزول[2]، نیکسن به سنا پیشنهاد کرده بود و رابرت بورک[3] را ریگن. مخالفت سنا با هر سه نفر به دلیل نظریات محافظه‌کارانه آنها در زمینه آزادیهای فردی و مسائل نژادی بود. طرح مسئله بورک در سنا به یک خبر داغ ملی در سال ۱۹۸۷ تبدیل شد.(۳۰) برای اولین بار در تاریخ، بررسی سوابق یک عضو پیشنهاد شده برای دیوان عالی کشور ایالات متحده، به طور زنده از تلویزیون پخش شد. با توجه به نظریات افراطی بورک در زمینه محدود کردن آزادیهای فردی و بی‌اعتقادی‌اش به برابری نژادی، سنا و گروههای لیبرال تحقیقات مفصلی درباره زندگی فردی و نظریات وی انجام دادند.(۳۱) با اینکه بورک یکی از بهترین صاحب‌نظران قانون اساسی و پژوهشگر برجستهٔ مسائل حقوقی بود، سرانجام سنا با ۵۸ رأی در مقابل ۴۲ رأی از تأیید وی خودداری کرد. شکست بورک ثابت کرد قضاتی که دارای نظریات افراطی باشند و بخواهند از طریق ابزارهای حقوقی آزادیهای مدنی را زیر پا بگذارند، نمی‌توانند به عضویت دیوان عالی کشور ایالات متحده درآیند.(۳۲)

مسئله مخالفت شدید سنا با تأیید قاضی پیشنهادی رئیس جمهور در سال ۱۹۹۱ نیز تکرار شد. اما این بار مسئله صورتی دیگر داشت. با کناره‌گیری ثورگود مارشال (به عنوان تنها عضو سیاهپوست دیوان عالی کشور) از مقام خود، بوش درصدد برآمد این منصب را به یک قاضی محافظه‌کار سیاهپوست واگذار کند. پس از جستجوی فراوان، سرانجام کلرنس تامس که یک قاضی و دیوانسالار جدی، اما محافظه‌کار، بود و در جامعه امریکا وجهه‌ای کسب کرده بود، نظر رئیس جمهور امریکا را جلب کرد. تامس از خانواده‌ای فقیر سیاهپوست در ایالت جورجا بود، اما با تلاش و سخت‌کوشی فراوان توانسته بود از دانشکده حقوق دانشگاه ییل فارغ‌التحصیل شود. پیش از معرفی به مجلس سنا برای عضویت در دیوان عالی،

---

1. Clement Haynsworth
2. Harold Carswell
3. Robert Bork

کلرنس تامس در دیوان عالی ایالت میسوری و اداره حقوق مدنی[1] وزارت آموزش و پرورش ایالات متحده خدمت کرده بود. کاخ سفید به درستی پیش‌بینی کرده بود که با توجه به رنگ پوست تامس، دموکراتها در مخالفت با وی دچار اختلاف و سردرگمی خواهند شد. اتفاقاً همین طور هم شد و با اینکه به نظر می‌رسید که تأیید این فرد بدون مشکل پیش خواهد رفت، ناگهان اوضاع عوض شد. در روز سوم مباحثات سنا درباره تأیید کلرنس تامس، یک خانم سیاهپوست به نام انیتا هیلز[2] که استاد حقوق دانشگاه اوکلاهما بود به سنا اطلاع داد که این قاضی سیاهپوست از لحاظ اخلاقی صلاحیت عضویت در دیوان عالی کشور را ندارد. انیتا هیلز که به دعوت مجلس سنا در مباحثات مربوط به تأیید کلرنس تامس شرکت کرده بود ادعا کرد که این فرد (زمانی که هر دو در وزارت آموزش و پرورش کار می‌کرده‌اند) از وی تقاضای نامشروع کرده است.(۳۳) کلرنس تامس این ادعاها را به شدت تکذیب کرد و خود را قربانی توطئه کسانی دانست که سعی می‌کنند سیاهپوستان را به جان هم بیندازند. نهایتاً نه سنا و نه افکار عمومی (با توجه به نبود شاهد) نتوانستند به درستی دریابند که کدام یک از این دو حقیقت را می‌گوید. با توجه به افکارسنجی که گالوپ در ۱۵ اکتبر ۱۹۹۱ در این زمینه به عمل آورد و در آن ۸۶٪ مردم از تأیید تامس حمایت کرده بودند، سنا با این امر موافقت کرد. (۵۲ رأی موافق در مقابل ۴۸ رأی مخالف). پایین بودن آرای موافقان تامس (که در تاریخ تأیید اعضای دیوان عالی بی‌نظیر بود) نشان می‌دهد که تأیید وی از طرف مجلس سنا با بی‌میلی و از روی ناچاری (یعنی همراهی با افکار عمومی) صورت گرفته است.(۳۴)

چه پرونده‌هایی به دیوان عالی احاله می‌شود؟

در موارد بسیار معدودی پرونده‌ها مستقیماً به دیوان عالی کشور احاله می‌شوند. طبق بند دوم اصل سوم قانون اساسی ایالات متحده، دیوان عالی تنها در مواردی

---

1. Office of Civil Rights
2. Anita Hills

که مربوط به کادر دیپلماتیک کشورهای خارجی، وزرای کابینه ایالات متحده و پرونده‌هایی که مربوط به ایالات باشد مستقیماً دارای صلاحیت مرحله اول است. در اکثر قریب به اتفاق موارد، دیوان عالی به دعواهایی که در دادگاههای ایالتی، یا دادگاههای فدرال مطرح شده باشند، و شاکیان از حکم صادره راضی نباشند، رسیدگی می‌کند. سالیانه هزاران پرونده به دیوان عالی ارجاع می‌شود، اما تنها معدودی از آنها از نظر قضات عالی‌ترین دادگاه ایالات متحده ارزش بررسی دارند.[۳۵]

هر قاضی دیوان عالی کشور تعدادی دستیار[1] دارد که معمولاً از بین زبده‌ترین فارغ‌التحصیلان دانشگاههای مشهور کشور مانند ییل، پرینستون و هاروارد انتخاب می‌شوند.[۳۶] این دستیاران درخواستهای شاکیان را برای ارجاع پرونده‌هایشان بررسی می‌کنند و از بین آنها تعداد بسیار معدودی را که ارزشمند تلقی می‌کنند در اختیار قضات قرار می‌دهند. چنانچه دیوان عالی با بررسی پرونده مخالفت کند، این به معنای تأیید حکم صادره از دادگاه پایین نیست. در حقیقت این بدان معناست که دادگاهی که حکم را صادر کرده تنها مرجع صالح برای رسیدگی به آن پرونده است. پس از بررسیهای اولیه، چنانچه حداقل چهار نفر از آنها پرونده مورد نظر را قابل بررسی تشخیص دادند، از مدارک دادگاههای زیرین[2] که احکامی را صادر کرده باشد، درخواست می‌کنند که پرونده به دیوان عالی ارجاع شود. بررسی پرونده‌ها در دیوان عالی، برخلاف دادگاههای دیگر، بررسی شواهد و گوش کردن به سخنان طرفین دعوا نیست. آنها به بررسی مدارکی که به طور مکتوب ارائه شده می‌پردازند و گاهی اوقات از وکلایی که پرونده‌ها را مطرح کرده‌اند درخواست می‌شود که به طور شفاهی در موارد لازم توضیح بدهند.

پس از بررسی پرونده، نوبت به صدور حکم می‌رسد. در این مرحله رئیس دیوان‌عالی ایالات متحده و هشت قاضی دیگر که دادیار خوانده می‌شوند در

---

1. assistant
2. lower courts

اتاق دربسته‌ای که کسی حق ورود به آن را ندارد جمع می‌شوند. موضوع مقام و ارشدیت در دیوان‌عالی بسیار مهم است. در جلسه‌ای که برای صدور حکم برگزار می‌شود اول رئیس دیوان عالی نظر خود را ابراز می‌کند و سپس دیگر اعضا به ترتیب ارشدیت (یعنی تعداد سالهایی که در دیوان‌عالی خدمت کرده‌اند) نظر خود را مطرح می‌کنند. پس از مباحث فراوان سرانجام اعضای دیوان‌عالی به مرحله صدور حکم می‌رسند. چنانچه تمامی اعضا در مورد مسئله‌ای متفق‌القول باشند، رئیس دیوان‌عالی معمولاً خود وظیفه نوشتن حکم را به عهده می‌گیرد. اما اگر اختلاف نظر وجود داشته باشد و رئیس دیوان عالی با اکثریت اعضا موافق باشد، نوشتن حکم را به یکی از اعضای این گروه واگذار می‌کند. چنانچه نظر رئیس دیوان‌عالی با نظر اقلیت گروه یکی باشد، اکثریت خود نماینده‌ای تعیین می‌کنند تا حکم نهایی را صادر کند. با این همه، تمامی اعضای دیوان‌عالی به طور جداگانه نظر خود را در مورد پرونده می‌نویسند که در بایگانی دیوان‌عالی باقی می‌ماند. معمولاً هنگام صدور حکم، قضات دیوان‌عالی ایالات متحده به چند عامل توجه دارند که مهم‌ترین آنها عبارتند از: نظر شخصی، توجه به افکار عمومی، تأثیری که این حکم ممکن است روی سیاستهای عمومی کشور بگذارد.[۳۷] برای مثال، اعضای دیوان‌عالی ایالات متحده در دوران ریاست جمهوری روزولت با پیمان جدید وی مخالف بودند، اما به دلیل موافقت افکار عمومی با روزولت، اعضای دیوان‌عالی پس از چهار سال دست از مخالفت با وی برداشتند و از او حمایت کردند.[۳۸]

موقعیت دیوان‌عالی ایالات متحده

با اینکه دو قوه مجریه و مقننه در ایالات متحده نمود بیشتری دارند و می‌توان عملکرد روزانه آنها را مشاهده کرد، در حقیقت در بسیاری از موارد، دیوان‌عالی اهمیتی به مراتب بیش از دو قوه دیگر دارد، چرا که جامعه امریکا قضات دیوان‌عالی را از یک طرف داور اختلافات بین دو قوه دیگر و نیز داور نزاع بین

ایالات و دولت فدرال می‌شناسد. به علاوه دیوان‌عالی داور نهایی تمامی اختلافات حقوقی و سیاسی در ایالات متحده است. الکسی دو توکویل[1] در سال ۱۸۳۵ درباره نقش قوه قضاییه در سیاست ایالات متحده اظهار داشته است: «به ندرت یک مسئله سیاسی را در ایالات متحده می‌توان یافت که نهایتاً به یک مسئله قضایی تبدیل نشود.»(۳۹)

این اظهار نظر توکویل بیانگر گسترش و عمق مسائل حقوقی و قضایی در ایالات متحده و نیز گسترش عملکرد دیوان‌عالی ایالات متحده است. به همین دلیل، بسیاری از مسائلی که دو قوه دیگر قادر به حل آنها نیستند نهایتاً به دیوان‌عالی ایالات متحده ارجاع می‌شود. گستردگی حیطهٔ عملکرد این دیوان از آنجا مشخص می‌شود که این نهاد خود را نگهبان قانون اساسی و تنها تفسیرکننده آن می‌داند. قانون اساسی تمامی ابعاد زندگی روزمره شهروندان را در برمی‌گیرد و ناظر بر حفظ حقوق قانونی شهروندان از یک طرف و رعایت قانون اساسی از طرف دیگر است. به همین جهت، دیوان‌عالی خود را موظف می‌داند که در تمامی این زمینه‌ها دخالت داشته باشد. برای مثال در مسائلی مانند رابطه نژادها، به خصوص سیاه و سفید، مسئله رابطه ایالات با یکدیگر و رابطه آنها با دولت فدرال، مسئله حقوق مدنی، مسئله سقط جنین، مسئله دعا در مدارس و غیره که در حقیقت حیطه عملکرد دو قوه مجریه و مقننه است، می‌بینیم که دیوان عالی با صدور حکم زمینه سیاست‌گذاری را فراهم می‌کند. البته این الزاماً بدان معنا نیست که نظر دیوان عالی نسبت به دو قوه دیگر درست‌تر، بهتر یا عادلانه‌تر است. هدف ما در اینجا بررسی نقشی است که دیوان عالی برای خود در زمینه سیاست‌گذاری قائل است. نقش دیوان عالی پس از جان مارشال (۱۸۳۵) تا زمان ارل وارن[2] (۱۹۵۳) در خصوص سیاهان بسیار منفی بود و باعث تضییع حقوق سیاهان می‌شد.(۴۰) اما ارل وارن به عنوان رئیس دیوان‌عالی با صدور حکم مشهور براون علیه اداره آموزش و پرورش

---

1. Alexis de Toqueville
2. Earl Warren

توپیکا، به منع حضور سیاهان در مدارس و دانشگاههای مخصوص سفیدپوستها پایان داد و زمینه حضور هر دو نژاد را در تمامی نظام آموزشی فراهم کرد.(۴۱) به دنبال صدور این حکم، آیزنهاور دستور داد که نیروهای ارتش فدرال با حضور در دانشگاهها و دیگر مراکز آموزشی جلوی کسانی را که مانع ورود دانشجویان و دانش‌آموزان سیاهپوست به مراکز آموزش مورد نظرشان می‌شوند، بگیرند. در زمینه مسائل اقتصادی نیز دیوان‌عالی که بین سالهای ۱۸۷۰ تا ۱۹۳۶ سنگر دفاع از نظام سرمایه‌داری خشن بود، با درک درست چارلز هیوز (رئیس وقت دیوان‌عالی) از این موضع عقب‌نشینی کرد و از برنامه‌های رفاهی برای اقلیتهای قومی و کارگران حمایت کرد.

از دهۀ ۱۹۳۰ به بعد، دیوان‌عالی، مانند دوران جان مارشال، به یک ابزار نیرومند برای تغییرات اجتماعی تبدیل شده است. دیوان‌عالی با حمایت از حقوق شهروندان و درک تغییرات عمیقی که در زندگی اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ایالات متحده ایجاد شده بود، به یک نهاد مورد احترام جامعه تبدیل شد. امروزه دیوان‌عالی بیش از دو نهاد دیگر حکومت در ایالات متحده مورد احترام است و شهروندان به آن بیش از قوه مجریه و مقننه اعتماد دارند. فساد سیاسی و مالی که باعث بی‌اعتباری دو قوه مجریه و مقننه شده در بین قضات دیوان‌عالی وجود ندارد. این موضوع باعث می‌شود که هم مردم و هم سیاستمداران آن را به عنوان داور نهایی حل اختلافات جامعه بپذیرند. البته باید توجه کرد که احترام و اعتمادی که شهروندان و سیاستمداران ایالات متحده برای دیوان‌عالی آن کشور قائل‌اند به معنای موافقت آنان با این عالی‌ترین مرجع قضایی نیست. مسئله مورد نظر آنها این است که دیوان‌عالی به عنوان حافظ قانون اساسی حرف نهایی را می‌زند و به ناچار باید آن را پذیرفت.(۴۲)

برای مثال، بسیاری از مردم با قانونی شدن سقط جنین که دیوان‌عالی آن را طی پروندۀ رو علیه وید[1] در سال ۱۹۷۳ به رسمیت شناخته شد، یا حق

1. Roe v. Wade

تصمیم‌گیری در زندگی خصوصی که در قضیه گریس‌ولد علیه کنتیکت[1] در سال ۱۹۶۵ به رسمیت شناخته شد مخالف‌اند.(۴۳) در قضیه اخیر، دیوان‌عالی مخالفت ایالت کنتیکت را در دادن مجوز به کلینیکهایی که به ارائه خدمات تنظیم خانواده می‌پرداختند دخالت در زندگی خصوصی شهروندان تلقی نمود و آن را غیرقانونی اعلام کرد. در جریان تحقیق درباره مسئله واترگیت نیز نیکسن سرانجام نظر دیوان‌عالی در مورد تحویل نوارهای مربوط به واترگیت به سنا را پذیرفت. وی می‌دانست که با توجه به حکم دیوان‌عالی در پرونده ایالات متحده علیه ریچارد نیکسن[2] چاره‌ای جز تحویل نوارها ندارد، هر چند مفاد نوارها ممکن است برای او گران تمام شود.(۴۴) در تمامی این موارد هم شهروندان و هم دولتمردان با وجود مخالفت با نظر دیوان عالی چاره‌ای جز پذیرفتن آن نداشتند. در انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۰۰، جرج دبلیو. بوش برای متوقف کردن شمارش دستی آراء در ایالت فلوریدا از الگُر به دیوان عالی ایالات متحده شکایت کرد و این دادگاه نیز دستور توقف شمارش دستی آراء را صادر کرد. با اینکه الگُر با نظر دیوان‌عالی ایالات متحده در زمینه توقف دستی آراء مخالف بود، به ناچار آن را پذیرفت.

پس از بررسی ساختار و عملکرد دیوان‌عالی ایالات متحده، ساختار قضایی ایالات متحده را به اختصار بررسی می‌کنیم.

دادگاههای ناحیه‌ای

پرونده‌های حقوقی فدرال نخستین بار در این دادگاهها مطرح می‌شوند.(۴۵) هر ایالت حداقل یک دادگاه ناحیه‌ای[3] دارد، اما ایالات بزرگ‌تر بیش از یک دادگاه دارند. برای مثال، ایالت نیویورک دارای چهار دادگاه ناحیه‌ای است. در مجموع

1. Griswold v. Connecticut
2. United State v. Nixon
3. district courts

۹۴ دادگاه ناحیه‌ای در ایالات متحده وجود دارد.(۴۶) قضات این دادگاهها را که ۶۰۰ نفر هستند، رئیس جمهور و با موافقت سنا برای تمام مدت عمر به این سمت منصوب می‌کند. رئیس جمهور همچنین برای هر یک از این دادگاهها یک مارشال[۱] تعیین می‌کند که وظیفه‌اش برقراری نظم در جلسات دادگاه و ابلاغ احکام قضات است. کار دادگاه ناحیه‌ای هم رسیدگی به پرونده‌های عادی و هم جنایی است که وزارت دادگستری ایالات متحده به آن محول کرده است. دادگاههای ناحیه‌ای سالانه به بیش از ۳۰۰ هزار دعوای حقوقی رسیدگی می‌کنند که حدود ۵ هزار تای آنها را پرونده‌های جنایی تشکیل می‌دهند.(۴۷)

در دادگاه ناحیه‌ای علاوه بر قاضی یک وکیل مدافع وجود دارد که از متهم دفاع می‌کند و یک دادستان[۲] که کار وی دفاع از قربانیان جنایات[۳] و نیز دفاع از قوانین و حقوق دولت فدرال است.

دادگاههای استیناف

دادگاههای استیناف[۴] حد واسط دادگاههای ناحیه‌ای و دیوان‌عالی ایالات متحده‌اند و خود را تابع دیوان عالی می‌دانند. این دادگاه، مانند دیوان عالی، جلسات دادرسی معمولی تشکیل نمی‌دهد، بلکه مدارک و اسناد دادگاه ناحیه‌ای، یا گزارش مکتوب و شفاهی وکلای مدافع را بررسی می‌کند. برخلاف دادگاه ناحیه‌ای که یک قاضی به تنهایی به یک دعوای حقوقی رسیدگی می‌کند، در دادگاههای استیناف حداقل سه قاضی یک پرونده را رسیدگی می‌کنند و در مورد آن حکم صادر می‌کنند. در حال حاضر بیش از ۱۰۰ قاضی استیناف[۵] فعالیت می‌کنند.(۴۸) این قضات را هم، مانند دیگر قضات فدرال، رئیس جمهور با موافقت سنا برای همه عمر به این سمت منصوب می‌کند. با توجه به اینکه هر فرد طبق قوانین ایالات متحده

---

۱. Marshal؛ پلیس قضایی یا مارشال

2. United States Attorney General

3. victims of violence

4. Courts of Appeals

5. Appellant Judges

حق دارد تقاضای استیناف کند، می‌توان به میزان دعواهای حقوقی که به این دادگاه ارجاع می‌شود پی برد. با این همه، قضات این دادگاه معتقدند که بیش از ۸۰٪ پرونده‌هایی که به این نهاد ارجاع می‌شود بی‌اساس است.(۴۹) کار اصلی این دادگاه این است که مشخص کند آیا احکام دادگاههای ناحیه‌ای مبنای قانونی داشته است یا نه؟

پرونده‌هایی که به این دادگاه احاله می‌شود، در خصوص اتهامات مربوط به مأموران دولت فدرال، حق‌التألیف و نیز بررسی احکام دادگاه ناحیه است.(۵۰)

دادگاههای ایالتی

دادگاههای ایالتی[1] برخلاف دادگاههای فدرال بسیار گسترده‌اند و با توجه به تفاوتهایی که در قانون اساسی ۵۰ ایالت وجود دارد وظیفه بسیار پیچیده‌ای برعهده دارند. با اینکه این دادگاهها به یک کلاف سردرگم شباهت دارند، چند نوع دادگاه در تمامی ایالات می‌توان یافت که مختصراً درباره آنها سخن خواهیم گفت.

در قاعده هرم قضایی ایالتی، دادگاههایی وجود دارد که در روستاها و یا بعضی از شهرهای کوچک واقع شده‌اند و به آنها دادگاههای صلح می‌گویند و یک قاضی صلح[2] به دعواهای آنها رسیدگی می‌کند.(۵۱) قضات صلح معمولاً تعلیمات قضایی ندیده‌اند و به عنوان ریش‌سفید وظیفه آشتی دادن بین طرفین دعوا و یا جاری کردن صیغه عقد ازدواج را به عهده دارند.

بالاتر از این دادگاه، دادگاههای شهری است که به دعاوی حقوقی برای مسائل مدنی و جزایی رسیدگی می‌کنند.(۵۲) این دادگاهها ممکن است بسیار اختصاصی باشند، از جمله دادگاههای دعاوی کوچک[3]، دادگاه نوجوانان[4]، دادگاه خانواده[5] و دادگاه جرایم رانندگی[6].

---

1. State Courts 2. Justice of the Peace
3. Small Claim Courts 4. Juvenile Courts
5. Family Courts 6. Traffic Courts

دادگاه دعاوی کوچک به دعاوی مالی و شکایاتی که تا ۵ هزار دلار بار مالی داشته باشند رسیدگی می‌کند. دادگاه خانواده به اختلافات خانوادگی، خشونت در خانواده و مسائل مربوط به طلاق رسیدگی می‌کند. دادگاه نوجوانان مسئول رسیدگی به جرایم نوجوانان است. وظیفه دادگاه ترافیک بسیار محدود و مشخص است و صرفاً به اجرای حکم در زمینه تخلفات رانندگی می‌پردازد. حضور متهم در دادگاه اخیر الزامی نیست و او می‌تواند با مراجعه به منشی دادگاه میزان جریمه را بپردازد. در این دادگاه به وکیل مدافع هم نیازی نیست و متهم تنها به سؤال قاضی که آیا اتهام پلیس رانندگی را می‌پذیرد یا نه پاسخ می‌دهد. در صورت پذیرش اتهام و با درخواست وی قاضی معمولاً میزان جریمه را با تشخیص خود پایین می‌آورد. در صورتی که متهم ادعای مأمور پلیس را نپذیرد دادگاه دیگری با حضور مأمور پلیس که برگ جریمه را صادر کرده برگزار می‌شود. حضور نیافتن مأمور پلیس در این دادگاه به نفع متهم تمام می‌شود و قاضی حکمی دایر بر بی‌گناهی وی صادر می‌کند.

دادگاههای شهرستان که به دادگاههای ناحیه‌ای یا دادگاههای زبرین[1] نیز خوانده می‌شود، هم به دعاوی جنایی و هم مدنی رسیدگی می‌کند. شکایات مطرح شده در این دادگاهها موضوع بسیاری از فیلمهای هالیوود است. گاهی جریان محاکمه این دادگاهها حتی از شوهای عامه‌پسند هم مهیّج‌تر است. برای مثال، قضیه اُ. جی. سیمپسون[2] هنرپیشه سینما، گوینده اخبار تلویزیونی شبکه سی. بی. اس. و ستاره سابق تیم فوتبال امریکایی فورتی ناینرز[3] برای مدت بیش از یکسال بینندگان تلویزیون را در سرتاسر ایالات متحده مشغول کرده بود.(۵۳)

در این قضیه سیمپسون متهم شده بود که همسر سابق خود و معشوقش را به قتل رسانده است. البته در جریان جمع‌آوری مدارک مربوط به قتل چند اشتباه فنی

1. Superior Courts
2. O. J. Simpson
3. Fourty Niners

کوچک پلیس جنایی (مثلاً ارسال نکردن به موقع آثار خون، شستن دستکشهای خونین متهم) و مهارت یکی از وکلای سیاهپوست (که در آن صحنه دادگاه را به دادگاهی علیه بدرفتاری پلیس با سیاهپوستان تبدیل کرده بود) باعث شد که هیئت منصفه دلایل دادستان را کافی نداند و رأی بر بی‌گناهی سیمپسون بدهد. البته در دادگاه مدنی به دلیل وجود شواهد مسلم متهم مجبور به پرداخت بیش از ۲۰ میلیون دلار به خانواده قربانیان جنایت شد. لازم به یادآوری است که در دادگاه جنایی ایالتی، دادستان وظیفه اثبات[1] جرم را به عهده دارد و در صورتی که هیئت منصفه دلایل دادستان را کافی نداند، رأی بر برائت متهم می‌دهد. در دادگاه مدنی جریان این قدر پیچیده نیست و صرف وجود شواهد محکم می‌تواند باعث محکومیت متهم شود.

دیوان‌عالی ایالتی

عالی‌ترین مرجع قضایی ایالتی دیوان‌عالی آن ایالت است، دیوان‌عالی ایالتی[2] بین ۷ تا ۹ عضو دارند و قضات آن مانند دیگر قضات ایالتی عمدتاً از طریق آرای عمومی منصوب می‌شوند. البته در بعضی ایالات قضات دیوان‌عالی مانند اعضای دیوان‌عالی کشور برای تمام مدت عمر به این منصب برگزیده می‌شوند.(۵۴) دیوان‌عالی ایالتی مسئول بررسی پرونده‌هایی است که صاحبان دعاوی آن نسبت به احکام صادره در دادگاههای زیرین[3] ایالتی اعتراض داشته باشند. هر چند وظیفهٔ دیوان‌عالی ایالتی رسیدگی به مسائل حقوقی (مدنی و جنایی) درون ایالتی است، اما به شکایت شهروندان آن ایالت از شهروندان یا صاحبان حرفه‌های ایالات دیگر نیز رسیدگی می‌کنند.

---

1. burden of proof
2. State Supreme Court

منابع

۱. قاضی، ابوالفضل، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، جلد اول، کلیات و مبانی، تهران، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران ۱۳۷۰، ص ۶۰۳

2. Dye, Thomas and H. Ziegler, *The Irony of Democracy*, Pacific Grove, Brooks / Cole, 1990, pp. 457-458.

۳. جانسن، جرالد، «دیوان‌عالی کشور امریکا»، ترجمه احمد شریعت، روزنامه توحید *افکار*، تبریز، ۱۳۴۳، ص ۴۴.

۴. مک‌کلاسکی، رابرت، *دیوان عالی ایالات متحده*، ترجمه اسدالله مبشری، تهران، شرکت سهامی کتابهای جیبی، ۲۵۳۵، ص ۲۶.

5. Redford, E. et al., *Politics and Government in the United States*, New York, Harcourt Brace and World Inc., 1965, pp. 141-145.

6. Carr, Robert et al., *Essentials of American Democracy*, Hinsdale, Dryden Press, 1974, pp. 454-455.

7. Finletter, Thomas, "The Means Muse Be Strengthened", in Walter Travis (Ed.), *Congress and the President*, New York, Teachers College Press, 1967, pp. 29-33.

۸. مک کلاسکی، همان، ص ۳۵.

9. Madison, James, Alexander Hamilton and John Jay, *The Federalist*, New York, Modern Library, 1937, p. 505.

10. Greenberg, Edward and B. Page, *The Struggle for Democracy*, New York, Longman, 1994, pp. 475-480.

11. Alpheus, Thomas Mason and Willian B. Beaney, *American Constitutional Law*, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc., 1964, pp. 20-24.

12. McKeever, Robert, "The Supreme Court and Judicial Review", in McKeever, Zvesper and Maidment (Eds.), *Politics USA*, Prentice Hall, 1999, pp. 367-369.

13. Vile, M. J. C., *Politics in the USA*, London, Routledge, 1981, pp. 179-180.

14. Dye, Thomas, *Politics in America*, Upper Saddle River, Prentice Hall, 1999, p. 471.

15. Carr, Robert et al., p. 457.

16. McDonald et al., (Eds.), *Readings in American Government*, New York, Thomas Crowley Company, pp. 62-63.

۱۷. مک کلاسکی، همان، ص ۸۶.

18. Padover, Paul, *Living US Constitution*, New York, New American Library, 1953, p. 146.

۱۹. مک کلاسکی، همانجا.

20. DinnerStein, L. R. Nichols, and D. Reimers, *Natives and Strangers*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 152.

21. *Ibid*, pp. 102-104.

22. Ferguson, Robert and Dean McHenry, *The American Federal Government*, New York, McGraw-Hill, 1965, pp. 157-158.

23. *Ibid*, p. 162.

۲۴. مک کلاسکی، همانجا.

25. Sidlow, Edward and Beth Henschen, *America at Odds*, Belmont, Wadsworth Publishing Company, 1998, pp. 428-436.

26. Dye and Ziegler, *Ibid.*, p. 158.

27. Abraham, Henry, *The Judicial Process*, New York, Oxford University Press, 1968, p. 58

28. McKeever, Robert, "The Supreme Court and American Politics", in McKeever, Zvesper, and Maidment, *Ibid.*, p. 398.

29. *Ibid.*, p. 393.

30. Epstein, Richard, The Outcome in Bush V. Gore Defended", in Cass Sunstein and Richard Epstein (Eds.), *The Vote: Bush, Gore and the Supreme Court*, Chicago, University of Chicago Press, 2002, p. 14.

31. McKeever, *Ibid.*, pp. 396-398.

32. Hodder Williams, R., "The Strange Story of Judge Robert Bork and a Vacancy on the United States Supreme Court", *Political Studied*, Vol. XXXVT, pp. 634-636.

33. Myer, Jane and Jill Abramson, *Strong Justice: The Selling of Clarence Thomas*, Boston, Houghton Co., 1994, pp. 180-188.

34. Flay, Jone, *The American Dream in Black and White: The Clarence Thomas Hearings*, New York, Cornell University Press, 1998, pp. 89-92.

35. Shaairo, Martin, "The Supreme Court from Burger to Renquist", in Anthony King (Ed.), *The New American Political System*, Washington D.C., AEI Press, pp. 50-53.

36. *Ibid.*, pp. 33-57.

37. Vile, M. J. C. *Politics in the USA*, London, Routledge, 1985, pp. 187-193.

۳۸. جانسن، جرالد، همان، ص ۸۴ ـ ۸۶.

39. Tocqueville, Alexis de, *Ibid.*, pp. 70-77.

۴۰. مک کلاسکی، همان، ص ۲۰ـ۳۰.

41. Brown et. al., V. Board of Education of Topeke et al., Cited in McDonald et al., *Ibid.*, pp. 134-139.

42. Ferguson and McHenry, *Ibid.*, pp. 365-375.

43. McKeever, Robert, "Abortion", in McKeever, Zvesper, and Maidment, *Ibid.*, pp. 465-470.

44. McKeever, Robert, "The Supreme Court and Judicial Review, *Ibid.*, pp. 371-375.

۴۵. تنک، آندره، حقوق *ایالات متحده*، ترجمه دکتر سیدحسین صفایی، تهران، انتشارات دانشگاه تـهران، ۱۳۷۴، ص ۵۹.

46. Sidlow and Henschen, *Ibid.*, p. 419.

47. Greenberg and Page, *Ibid.*, p. 484.

۴۸. تنک، همان، ص ۶۷.

49. Dye and Ziegler, *Ibid.*, p. 476.

50. Sidlow and Henschen, *Ibid.*, pp. 414-420.

۵۱. تنک، همان، ص ۷۲.

52. Rienow, *Ibid.*, p. 603.

53. Greenberg and Page, *Ibid.*, pp. 186-187.

۵۴. تنک، همان، ص ۷۵.

نتیجه‌گیری

ایالات متحده ازبدو استقلال (۱۷۸۳) تاکنون تغییرات عظیمی را پشت‌سر نهاده است. استقلال ایالات متحده باعث ایجاد کنفدراسیونی مرکب از ۱۳ ایالت شد که تقریباً مانند ۱۳کشور جدا از هم با یکدیگر رفتار می‌کردند. رقابت این ایالات با یکدیگر، به خصوص ایالات کوچک با ایالات بزرگ (مثلاً دلاوِر و کنتیکت از یک طرف و نیویورک و پنسیلوینیا از طرف دیگر)، ایالاتی که دسترسی به اقیانوسی داشتند (مانند نیویورک و ویرجینیا) در مقایسه با ایالاتی که به اقیانوس اطلس راه نداشتند (مانند پنسیلوینیا و ورمانت) همکاری بین ایالات را با مشکل روبه‌رو ساخته بود. علاوه بر آن، دعوای ایالات شمالی (مانند نیویورک و مساچوستس) با ایالات جنوبی (مانند جورجا و کارولاینای جنوبی) بر سر مسئلهٔ برده‌داری و نیز دعوای ایالات مریلند و ویرجینیا بر سر استفاده از رود مرزی پوتوماک این کشور را با بحران روبه‌رو کرده بود. بحران سیاسی ایالات متحده را از لحاظ اقتصادی تقریباً فلج کرده بود؛ زیرا ایالات به ندرت سهم مالیات خود را می‌پرداختند و کشورهای اروپایی به خصوص انگلیس، فرانسه و اسپانیا با استفاده از اختلافات بین ایالات تلاش می‌کردند نفوذ خود را درکشور جدیدالتأسیس افزایش دهند.

برگزاری کنگره فیلادلفیا در سال ۱۷۸۷ به تدوین یک قانون اساسی جدید و ایجاد نظام فدرال منجر شد.

از ۱۷۸۹ که جرج واشینگتن در مقام نخستین رئیس جمهور سوگند یاد کرد، ایالات متحده به شرایط لازم برای گسترش ساختارهای سیاسی، اقتصادی و حقوقی خود دست یافت. این وضعیت به ایالات متحده اجازه داد که ظرف سه دهه خود را از وابستگی به کشورهای اروپایی نجات بدهد و گامهای مهمی در زمینه توسعه بردارد. خرید لوئیزیانا در سال ۱۸۰۳ و پیوستن ایالات جدید به کشور

تازه‌تأسیس قدرت و نفوذ آن را در قاره امریکا گسترش داد و جنگ با مکزیک در ۱۸۴۶ این امکان را فراهم کرد تا در جنوب غربی، و جنوب اقیانوس آرام گسترش یابد و زمینه تبدیل شدن به یک قدرت درجه اول را در سالهای پایانی قرن نوزدهم بیابد.

علاوه بر جنگ با مکزیک (که هشت ایالت از جمله ایالت تگزاس و کالیفرنیا را به قلمرو ایالات متحده افزود) عامل دیگری که موجب شد ایالات متحده بتواند خود را در ردیف قدرتهای بزرگ و درجه اول جهانی قرار دهد جنگ داخلی (۱۸۶۱-۱۸۶۵) بود که منجر به پایان برده‌داری شد. جنگ داخلی به نظام برده‌داری، که هم مانع اصلی توسعه اقتصادی بود و هم باعث درگیری بین ایالات شمالی و جنوبی می‌شد، پایان داد و خرید آلاسکا نه تنها منابع معدنی غنی آلاسکا را در اختیار ایالات متحده قرار داد بلکه دست روسیه را از امریکا به کلی کوتاه کرد.

این دو رویداد اخیر این امکان را برای ایالات متحده فراهم کرد تا نه تنها به بسیج سرمایه‌های داخلی دست بزنند بلکه با جذب سرمایه‌های خارجی، به خصوص انگلیسی، در مدت کوتاهی به یک قدرت قابل ملاحظه اقتصادی تبدیل گردد و در پایان قرن نوزدهم در ردیف قدرتهای جهانی درآید.

نظام سیاسی ایالات متحده دارای مؤلفه‌هایی است که موقعیت خاصی برای آن به وجود می‌آورد:

نخست، نظام فدرال آن کشور درجه بالایی از استقلال داخلی برای ایالات قائل شده است که آن را از دیگر کشورها متمایز می‌کند و پویایی خاصی به نظام سیاسی این کشور می‌دهد. برای مثال، استقلال داخلی هر یک از ایالات این امکان را برای آنها فراهم کرده تا ساختارهای حقوقی، سیاسی و اقتصادی متفاوتی ایجاد کنند؛ برای مثال، بعضی ایالات (مانند نبراسکا) تک مجلسی‌اند، در حالی که بقیه ایالات دو مجلسی‌اند. به علاوه، هر یک از ایالات در زمینه تجارت، ساختار اقتصادی و ساختار حقوقی مخصوص به خود دارند. این مسئله باعث شده که قوانین ثبت شرکتها، ازدواج و طلاق و حتی حدود آزادی شهروندان تفاوت داشته باشد. برای مثال در ایالت نوادا قماربازی قانونی است و مبنای درآمدهای آن را تشکیل می‌دهد، اما چنانچه افرادی در هر یک از ایالات دیگر (به جز در سرزمینهای متعلق به

سرخ‌پوستان) دست به این کار بزند روانه زندان می‌شود. علاوه بر آن، دعوای بین طرفداران حقوق ایالات و افزایش قدرت دولت فدرال ظرف ۲۲۰ سال گذشته به ایجاد ساختارها و نهادهای سیاسی و حقوقی خاصی انجامیده و نظام فدرال آن را به صورتی که اکنون می‌بینیم در آورده است. درحال حاضر، حزب جمهوریخواه، خواستار افزایش حقوق ایالات است ولی حزب دموکرات تأکید می‌کند که دولت فدرال به عنوان حافظ حقوق تک تک شهروندان باید قدرتی به مراتب بیش از ایالات داشته باشد تا بتواند از زیاده‌رویهای ایالات جلوگیری کند. جهت‌گیریهای این دو حزب در این زمینه از اواخر قرن نوزدهم شدت یافت و از سال ۱۹۳۲ به بعد با ایجاد دولت رفاهی به اوج خود رسید و همچنان ادامه دارد.

دوم، ایالات متحده دارای نظام ایالتی است که آن را از دیگر کشورها متمایز می‌کند. در این نظام رئیس جمهور هم معرف وحدت و یکپارچگی کشور و تداوم استقلال آن است (مثلاً مانند پادشاه یا ملکه در انگلستان) و هم رئیس قوه مجریه است. در نتیجه، هم امضای موافقتنامه با کشورهای دیگر، هم تعیین برنامه‌ریزی اقتصادی، هم فرماندهی کل قوا، و هم انتصاب تمامی قضات فدرال (از جمله اعضای دیوان‌عالی) جزء اختیارات رئیس جمهور ایالات متحده است. به علاوه، وی می‌تواند با وتوی لوایح جلوی قانونی‌شدن آنها را بگیرد. از آن گذشته وی بدون توجه به اینکه کدام حزب درکنگره اکثریت دارد به وظایف قانونی خود ادامه می‌دهد و قوه قانونگذاری نمی‌تواند وی را استیضاح کند. تنها موردی که می‌تواند به برکناری رئیس جمهور منجر شود اعلام جرم علیه وی و اثبات آن است. در تاریخ ایالات متحده هیچ رئیس جمهوری به واسطهٔ اعلام جرم برکنار نشده و تنها نیکسن در سال ۱۹۷۴ از ترس برکنار شدن استعفا داد و جای خود را به معاونش جرالد فرد سپرد.

سوم، کنگره ایالات متحده که از دو مجلس سنا و نمایندگان تشکیل شده دارای ساختار خاصی است. در مجلس نمایندگان هر یک از ایالات به نسبت جمعیتشان در آن کرسی نمایندگی دارند. این مجلس ضمن اینکه کنترل بودجه را به عهده دارد، در هر ایالت بر پایه منافع محلی عمل می‌کند. هر ناحیه (در ایالات بزرگ) ممکن است محل تمرکز گروههای قومی، اقتصادی، مالی، نژادی و بازیابی

خاصی باشد، نمایندگان هر یک از این نواحی انتخاباتی بیشتر به تأمین منافع موکلان خود تأکید می‌کنند تا تمامی ایالت یا کل کشور. برای مثال، نمایندگان نواحی برانکس و هارلم[1] با نمایندگان ناحیه منهتن[2] دیدگاههای کاملاً متفاوتی دارند و یکسان عمل نمی‌کنند. در حالی که نمایندگان دو ناحیه اول از افزایش مالیات برای بهبود وضعیت اقتصادی فقرا حمایت می‌کنند، نمایندگان ناحیه منهتن بیشتر طرفدار کم‌کردن مالیات برای ثروتمندان و کاهش برنامه کمک به فقرا هستند. در مجلس سنا هر ایالت بدون توجه به جمعیتش دو نماینده دارد، این مجلس مسئولیت تأیید مقامات فدرال و سیاست خارجی را به عهده دارد (عمدتاً در زمینه تأیید پیمان‌نامه‌ها) و بیشتر به منافع کل ایالت فکر می‌کند. در اینجا نیز تمایزی اساسی بین سناتورها وجود دارد. سناتورهای هر یک از ایالات به منافع ایالات خود و موکلینشان می‌اندیشند تا کل کشور. برای مثال سناتورهای ایالات مبتنی بر کشاورزی بیشتر خواهان دادن یارانه به کشاورزان‌اند که با نظر ایالات صنعتی، مانند کالیفرنیا، میشیگان و واشینگتن، در تضاد است. ایالات یاد شده این یارانه‌ها را اتلاف بودجه می‌دانند.

چهارم، قوه قضاییه فدرال نیز ساختار ویژه‌ای دارد که با نهادهای مشابه آن در دیگر کشورها متفاوت است. دیوان‌عالی ایالات متحده و تمامی دادگاههای فدرال از سال ۱۸۰۳، که مارشال رئیس دیوان‌عالی آن کشور (۱۸۰۱-۱۸۳۵) با حکم مشهور باربری علیه مدیسن قوه قضاییه را مسئول تفسیر قانون اساسی اعلام کرد دارای قدرت فوق‌العاده‌ای شده‌اند. آنها می‌توانند قوانین ایالتی، فدرال و حتی احکام رئیس جمهور را غیرقانونی اعلام کنند. این عامل دیوان‌عالی ایالات متحده را به یک نهاد سیاست‌گذاری تبدیل کرده به طوری که در دیگر کشورها مشابهش را نمی‌توان یافت. برای مثال قانونی بودن برده‌داری (۱۸۵۶)، به رسمیت شناختن تبعیض نژادی (۱۸۹۶) و قانونی بودن سقط جنین (۱۹۷۳) را دیوان‌عالی اعلام کرد، نه کنگره یا رئیس جمهور. این روش قوه قضاییه که به دکترین نظارت قضایی مشهور است، آن را به یک رکن مهم سیاست‌گذاری تبدیل کرده است.

---

۱. Bronx و Harlem؛ از نواحی فقیرنشین ایالت نیویورک.

۲. Manhatan؛ قلب اقتصادی ایالت نیویورک است.